

From: EK-voorzitter <voorzitter@eerstekamer.nl>
Date: Thursday, August 27, 2026, 9:25 AM
To: EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>
Subject: FW: Publicatie Sociaal en Cultureel Planbureau | Ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Attachments:

707142_SCP-Synthese De ruimte voor het maatschappelijk middenveld_TG.pdf
707144 - SCP - Rapport WTMO - TG.pdf
707143_SCP-De participatiewet en de ruimte voor het maatschappelijk midden_TG.pdf

Van: pers <pers@SCP.NL>

Verzonden: donderdag 27 augustus 2026 09:08

Onderwerp: Publicatie Sociaal en Cultureel Planbureau | Ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Geachte leden van de Eerste Kamer,

Vandaag publiceert het SCP de synthese **De ruimte voor het maatschappelijk middenveld**. De synthese verschijnt gelijktijdig met twee onderliggende deelrapporten.

Het SCP onderzocht welke ruimte maatschappelijke organisaties ervaren om belangen en signalen uit de samenleving onder de aandacht te brengen van de overheid. Daarbij is gekeken naar de ervaringen en perspectieven van zowel maatschappelijke organisaties als ambtenaren.

Uit de onderzoeken komt naar voren dat zowel maatschappelijke organisaties als ambtenaren het contact met elkaar belangrijk vinden. Maatschappelijke organisaties voelen zich doorgaans uitgenodigd om de ervaringen en behoeften van hun achterban te delen met de overheid. Tegelijkertijd ervaren veel organisaties beperkt de ruimte om ook hun signalerende en agenderende rol te vervullen. Organisaties en ambtenaren verschillen daarnaast in hun verwachtingen over de manier waarop maatschappelijke inbreng eruitziet.

Niet alle maatschappelijke organisaties ervaren in dezelfde mate dat zij worden gehoord en erkend in het contact met de overheid. De onderzoeken laten zien dat de ervaringen en perspectieven van organisaties en ambtenaren op verschillende punten uiteenlopen.

De synthese brengt de bevindingen uit de verschillende onderzoeken samen en beschrijft bredere patronen in de relatie tussen overheid en maatschappelijk middenveld.

Naast de synthese verschijnen vandaag twee deelrapporten:

- een studie naar de herziening van de Participatiewet;
- een studie naar het wetsvoorstel Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo).

Wij nodigen u van harte uit om kennis te nemen van de publicaties. De synthese en de onderliggende deelrapporten zijn vanaf vandaag beschikbaar via www.scp.nl en bijgevoegd in de bijlagen.

Met vriendelijke groet,

Prof. dr. Karen van Oudenhoven
Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

Drs. Charlotte van Hees
Adjunct-directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

.....
Bezuidenhoutseweg 30 | 2594 AV Den Haag
Postbus 16164 | 2500 BD Den Haag

Website: www.scp.nl

LinkedIn: SociaalCultuureelPlanbureau
Bluesky: @scponderzoek.bsky.social



Synthese

De ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Synthese behorende bij de deelstudies De Participatiewet en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en De Wtmo en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Synthese

De ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Synthese behorende bij de deelstudies De Participatiewet en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld en De Wtmo en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Leonard van 't Hul

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, augustus 2026

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2026
Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag
Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht
Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	5
1 Introductie	6
2 Bevindingen	9
2.1 Het middenveld onder druk: minder ruimte voor een kritisch tegengeluid	9
2.2 De ruimte voor het middenveld in ambtelijke besluitvorming	10
2.3 Uitsluiting: een ongelijk speelveld en concurrentiedynamieken	13
3 Handelingsperspectieven	16
3.1 Herwaardeer en bescherm het middenveld als tegenmacht	16
3.2 Waarborg de diversiteit en aan stemmen in een gelijkmatiger speelveld	17
4 Conclusie	19
Literatuur	20

Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) kent een traditie van onderzoek naar ontwikkelingen binnen het maatschappelijk middenveld. Het uitgangspunt is steeds de vraag welke bijdrage het verenigingsleven, maatschappelijke organisaties en het vrijwilligerswerk leveren aan de ontwikkeling en instandhouding van een vitale *civil society*.

Met deze publicatie richt het SCP zich op de positie van het maatschappelijk middenveld als tegenmacht binnen onze democratische rechtstaat. De afgelopen periode zijn er verschillende ontwikkelingen geweest die een analyse daarvan opnieuw relevant maakt. Zo zorgt de toenemende aandacht voor een responsieve overheid ervoor dat beleidsmakers en politici het maatschappelijk middenveld beschouwen als stakeholder die dicht bij de samenleving staat. Tegelijkertijd zien we in de politiek soms de behoefte om via wet- en regelgeving de speelruimte van het maatschappelijk middenveld juist te beperken. Bijvoorbeeld naar aanleiding van onvrede over milieuorganisaties die de overheid voor de rechter slepen.

Deze publicatie vormt de synthese van een langlopend onderzoek naar de positie van het maatschappelijk middenveld als belangenbehartigers van burgers bij de overheid. In de twee achterliggende deelonderzoeken verkende het SCP de ruimte die maatschappelijke organisaties krijgen en nemen om de noden en wensen van burgers voor het voetlicht te krijgen bij de overheid. De eerste deelstudie concentreert zich op de ruimte voor maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen bij de herziening van de Participatiewet (Van 't Hul et al. 2026a). De tweede deelstudie analyseert ontwikkelingen rond het wetsvoorstel Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo) (Van 't Hul et al. 2026b).

Het SCP concludeert dat maatschappelijke organisaties zich over het algemeen uitgenodigd voelen om de perspectieven van hun achterban naar voren te brengen. Tegelijkertijd voelen ze zich beperkt om hun signalerende en agenderende rol te vervullen. In hun beleving is er slechts beperkte ruimte voor de kritische perspectieven die evengoed belangrijk zijn voor de ontwikkeling van beleid en wetgeving. Naar aanleiding van beide deelstudies doen we aanbevelingen om de positie van het maatschappelijk middenveld als democratische tegenmacht te versterken.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee (directeur)
Drs. Charlotte van Hees (adjunct-directeur)

1 Introductie

Maatschappelijke organisaties vormen het sociale weefsel van onze samenleving. Naar schatting zijn in Nederland zo'n 350.000 maatschappelijke organisaties actief die zich elk op hun eigen manier inzetten voor het algemeen belang. Het kan dan gaan om goede doelen, vrijwilligersorganisaties en vakbonden, maar ook om religieuze organisaties, sportverenigingen en lokale burgerinitiatieven (Van den Berg et al. 2011; Van den Berg en De Hart 2008; Brandsen et al. 2005; Burger en Dekker 2001; Dekker 1994, 1999, 2002; Hooengeboom 2011; Mensink 2018; Posthumus et al. 2014). Deze organisaties bieden mensen ondersteuning in crisistijd, voeren zorgtaken uit in het sociaal domein, het zijn plaatsen van zin- en betekenisgeving en ze doen onderzoek om het welzijn van burgers en bevolkingsgroepen te vergroten. Maatschappelijke organisaties stellen mensen in staat om sociale banden aan te gaan, onderlinge banden te verstevigen en te participeren op een manier die bij hen past, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk.

Een breed, sterk en betrokken maatschappelijk middenveld, bestaande uit onafhankelijke maatschappelijke organisaties, is essentieel voor het functioneren van de samenleving en representatieve democratie (Braun 2022, 2026; Braun en Fraussen 2025; Putnam 2000; Tjeenk Willink 2021, 2023; Van Wessel et al. 2025). Voor een gezonde relatie tussen burgers en overheid is het belangrijk dat de overheid voeling houdt met de diverse groepen in onze bevolking en responsief is voor hun perspectieven (Van der Meer en Den Ridder 2025). De samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld biedt mogelijkheden om de responsiviteit van de overheid te vergroten. Het maatschappelijk middenveld heeft hiermee een brugfunctie tussen burgers en overheid. Vanwege hun achterban zijn maatschappelijke organisaties in staat om de noden en behoeften van burgers te signaleren en te agenderen bij de overheid. Deze kennis en inzichten helpen ambtenaren en politici om beleidsafwegingen te maken. Van oudsher wordt het middenveld ook beschouwd als platform voor actief burgerschap en politieke mobilisatie en vormt het het georganiseerde hart van de maatschappelijke democratie (cf. Braun 2022; Tjeenk Willink 2023). Waar nodig vormen maatschappelijke organisaties bovendien een tegenmacht voor een al te overheersende overheid (cf. Bakx 2025; Braun 2026; Braun en Fraussen 2025; Van Wessel et al. 2025). Zij beschikken over uiteenlopende strategieën om de belangen van groepen burgers te vertegenwoordigen binnen politiek-bestuurlijke besluitvorming over wetgeving en beleid (Braun 2022; Nederland en Duyvendak 2014).

Om hun verschillende rollen binnen de samenleving en representatieve democratie te kunnen vervullen, hebben maatschappelijke organisaties handlingsruimte nodig. In politieke zin gaat die ruimte bijvoorbeeld over toegang tot ambtenaren binnen een ministerie en de openheid van ambtenaren en bewindslieden wat betreft de kennis en inzichten die zij aangereikt krijgen. Hoe groot de ruimte voor het maatschappelijk middenveld mag of moet zijn, staat steeds opnieuw ter discussie. En in elk tijdsgewricht wordt die vraag anders beantwoord als gevolg van (inter)nationale maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende inzichten over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheden, burgers en maatschappelijke organisaties (Blijleven en Kooiker 2022; Hoogenboom 2011; Van 't Hul 2020).

Met het onderzoeksproject 'Representatie en het maatschappelijk middenveld', waarvan we de centrale bevindingen in deze synthese uiteenzetten, willen we een actueel inzicht bieden in de verhoudingen tussen het maatschappelijk middenveld en de overheid. We willen begrijpen welke ruimte maatschappelijke organisaties krijgen en nemen om belangen van burgers te behartigen, inzichtelijk te maken welke dynamieken van in- en uitsluiting daarbij een rol spelen en om te analyseren welke strategieën maatschappelijke organisaties inzetten om besluitvorming over wetgeving en beleid te beïnvloeden. Met deze kennis ontwikkelen we handlingsperspectieven die erop gericht zijn om het samenspel tussen maatschappelijke organisaties en overheidsactoren waar nodig te bevorderen.

De centrale onderzoeksvraag van het project is als volgt: *Welke ruimte ervaren en nemen maatschappelijke organisaties om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid, en welke dynamieken van in- en uitsluiting spelen daarbij een rol?* In de beantwoording ervan leggen wij de nadruk op het perspectief van betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties, maar nemen we ook het perspectief mee van de ambtenaren met wie zij te maken hebben.¹

De inzichten die we in deze synthese naar voren brengen, komen voort uit twee onderliggende beleids-casussen, namelijk de herziening van de Participatiewet (Van 't Hul et al. 2026a) en de ontwikkeling van de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo) (Van 't Hul et al. 2026b) (zie kader 1.1).² In hun samenhang bieden de twee casussen een breed perspectief op de actuele dynamieken in de verhouding tussen de overheid en het middenveld. Binnen de casussen is namelijk een breed scala aan maatschappelijke organisaties betrokken, variërend van vakbonden tot (inter)nationale goededoelenorganisaties, en van brancheverenigingen tot religieuze (koepel)organisaties. Beide casussen raken aan de levens en maatschappelijke posities van diverse bevolkingsgroepen en hun belangenorganisaties. Daarnaast bieden ze zicht op de mechanismen van in- en uitsluiting, waar afzonderlijke gemeenschappen en organisaties mee te maken krijgen.

Kader 1.1 Toelichting op de twee beleids-casussen

Beleids-casus 1: de Participatiewet herziening (2019-heden)

De Participatiewet bestaat sinds 2015 en heeft als doel zoveel mogelijk mensen, ook degenen die geconfronteerd worden met een fysieke of mentale beperking, aan het werk te helpen; bij voorkeur bij een reguliere werkgever (Van Echtelt et al. 2019: 8). Voor de overheid is het doel ook om de uitkeringsafhankelijkheid van burgers te verminderen. De Participatiewet beoogde bij aanvang de regelgeving en ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt minder complex te maken. De gedachte was dat uniforme regelgeving en het gelijktrekken van rechten en plichten voor individuen de kans op werk zou verhogen. De uitvoering van de Participatiewet werd in handen van gemeenten gelegd, om de afstand tussen burger en overheid te verkleinen. Sinds de invoering is er veel kritiek op de Participatiewet. In 2019 voerde het SCP voor het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een uitgebreide evaluatie uit naar de effecten van de Participatiewet. Daarbij legden onderzoekers belangrijke tekortkomingen bloot (Van Echtelt et al. 2019, zie ook: Van Echtelt 2020; Van Echtelt et al. 2024). Mede naar aanleiding van de evaluatie uit 2019 tekenden belangengroepen protest aan. De aanzwellende kritieken over de 'hardheid' van de wet worden inmiddels erkend door de Rijksoverheid. Sinds 2022 wordt daarom 'samen met gemeenten, deskundigen, maatschappelijke organisaties en de mensen die bijstand ontvangen' gewerkt aan een gefaseerde aanpassing (zie onder meer [Wetsvoorstel Uitvoeren Breed Offensief](#) via TK 2023/2024a en TK 2023/2024b). Binnen het programmaplan Participatiewet in Balans, dat op dit moment wordt uitgevoerd, is op verschillende manieren ruimte gemaakt voor de 'betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en ervaringsdeskundigen'. Deze samenwerking wordt door het ministerie beschouwd als 'essentieel voor het slagen van het programma' (SZW 2023: 11).

¹ De interviews en workshops vonden plaats in de periode 2023-2024, dus in de woelige periode tussen het einde van kabinet-Rutte IV en de formatie en eerste maanden van kabinet-Schoof. Inmiddels kent het parlement een nieuwe samenstelling en trad in februari 2026 kabinet-Jetten aan. Hoewel met een nieuw kabinet visies en verhoudingen ten aanzien van beleidsdossiers en de rol van het middenveld (kunnen) veranderen, zijn ontwikkelingen op het bureaucratisch-bestuurlijke niveau van beleid en wetgeving en hun achterliggende waarden minder veranderlijk. Het is juist op dit niveau dat wij de dynamieken analyseren.

² We onderzochten elke beleids-casus door middel van interviews, focusgroepen en een inhoudsanalyse van overheidsdocumenten, mediaberichten en andersoortige publicaties, zoals onderzoeksrapporten. Voor de uitleg over de onderzoeksmethoden en analysestrategieën verwijzen we naar de afzonderlijke deelrapporten en naar de uitgebreide methodologische bijlage Methodologische keuzes ten aanzien van de deelstudies van het onderzoeksproject Representatie en het maatschappelijk middenveld. Zie www.scp.nl.

Beleidskasus 2: de Wtmo (2017-heden)

De Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo) werd op 20 november 2020 door de minister van Rechtsbescherming, onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) aangeboden aan de Tweede Kamer. De Wtmo had als doel 'tegengaan dat ontvangen donaties bij maatschappelijke organisaties zorgen voor onwenselijke buitenlandse beïnvloeding'.

Meer specifiek was het wetsvoorstel erop gericht: '[...] misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan' (zie TK 2020/2021: 3). Om buitenlandse beïnvloeding via donaties tegen te gaan, werd beoogd om de 'informatiepositie van diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken' te verbeteren. Bijvoorbeeld door hen toegang te geven tot de informatie die stichtingen aanleveren in het handelsregister. Ook bood de wet de overheid handhavingsmogelijkheden, bijvoorbeeld door burgermeesters de mogelijkheid te geven rekeningen te bevriezen en te verordenen dat de desbetreffende stichting haar activiteiten zou staken. De Wtmo werd in 2025 aangenomen door de Tweede Kamer, maar begin 2026 verworpen door de Eerste Kamer.

2 Bevindingen

2.1 Het middenveld onder druk: minder ruimte voor een kritisch tegengeluid

Zowel in ons onderzoek over de Participatiewet herziening als in ons onderzoek over de ontwikkeling van de Wtmo, concluderen we dat maatschappelijke organisaties zich zorgen maken over de ruimte die zij hebben om inzichten en kennis te delen met de overheid.

Hoewel politici en ambtenaren aangeven dat zij samenwerking met het maatschappelijk middenveld belangrijk vinden³, lijken zij daarbij vooral de ondersteunende, service-verlenende rollen van maatschappelijke organisaties te bedoelen. De inbreng van kennis gaat dan met name over praktische inzichten uit de uitvoeringspraktijk. Voor de agenderende, signalerende rollen van maatschappelijke organisaties is veel minder waardering en ruimte binnen besluitvormingsprocessen. Dit heeft gevolgen voor inzichten en kennis die maatschappelijke organisaties kunnen inbrengen in besluitvormingsprocessen over wetgeving en beleid. Zo leidt de nadruk op praktische uitvoeringskennis potentieel tot de situatie waarin belangrijke inzichten vanuit de samenleving worden gemist of veronachtzaamd bij de aanpak van maatschappelijke problemen. Er is zelfs een reëel risico op discriminatie in de uitwerking en uitvoering van beleid en wetgeving, wanneer de nadelige gevolgen van beleid voor specifieke bevolkingsgroepen onvoldoende worden meegewogen.

Deze bevinding staat niet op zichzelf, maar sluit aan bij recente analyses over de toenemende problematisering van specifieke rollen van het maatschappelijk middenveld door politici. Onderzoekers wijzen erop dat vooral maatschappelijke organisaties die publiekelijk misstanden aankaarten via demonstraties en rechtszaken te maken krijgen met publieke verdachtmakingen (vgl. Chaghouni et al. 2026: 26; Civil Liberties Union for Europe 2026: 620-622). Het is een tendens die internationaal zichtbaar is, maar ook in Nederland werden pogingen ondernomen om grondwettelijke vrijheden van maatschappelijke organisaties in te perken.⁴

³ Een recent voorbeeld van een publiekelijke uiting van die waardering is terug te vinden in het coalitieakkoord van kabinet-Jetten, waarin de deelnemende partijen D66, VVD en CDA expliciet benoemen hoe belangrijk samenwerking met maatschappelijke organisaties is voor de publieke zaak. Ze erkennen bovendien dat die samenwerking de afgelopen tijd in de verdrukking is gekomen (D66 et al. 2026: 5).

⁴ Zie recente moties van Tweede Kamerleden waarin zij oproepen om de ruimte voor specifieke organisaties te beperken, bijvoorbeeld als het gaat om hun ruimte om te demonstreren, of de rechtsgang. Zie: TK 2022/2023a; TK 2022/2023b; TK 2024/2025a; TK 2024/2025b; TK 2024/2025c; TK 2024/2025d. Zie voor een uitgebreide analyse Van 't Hul et al. (2026b).

2.2 De ruimte voor het middenveld in ambtelijke besluitvorming

2.2.1 Ambtenaren over de ruimte voor maatschappelijke organisaties

De ambtenaren die we voor het onderzoek spraken vanuit SZW en JenV, benadrukken het belang van samenwerking met het middenveld. Contact met maatschappelijke organisaties zien de meesten van hen als een standaard onderdeel van hun werk. Bij het ontwerp van beleid putten zij uit de praktijkkennis en inzichten die organisaties hen bieden. In hun ervaring bieden ze voldoende ruimte aan maatschappelijke organisaties om inzichten te delen; in elk geval meer ruimte dan in eerdere periodes.⁵ Ambtenaren wijzen daarbij op de geïnstitutionaliseerde vormen van inspraak, zoals internetconsultaties of de toepassing van het zogenoemde Beleidskompas binnen de ambtelijke organisatie.⁶ Ook vertellen ze over gesprekken met maatschappelijke organisaties en individuele ervaringsdeskundigen, bijvoorbeeld in groepsgesprekken en tijdens bilateraal contact.

Wanneer we de beleidsdiscussies naast elkaar leggen, zien we een duidelijk verschil in de mate waarin organisaties worden betrokken in besluitvorming over beleid en wetgeving. Binnen de Participatiewet herziening biedt SZW in het programmaplan Participatiewet in Balans op verschillende bestuurlijke niveaus ruimte voor externe stakeholders, zoals maatschappelijke organisaties. Een aantal landelijke organisaties heeft een vaste positie in de zogenoemde strategische klankbordgroep, het programmateam, en uiteenlopende werkgroepen (SZW 2023: 48-49, zie ook: Van 't Hul 2026a). Het ministerie heeft een stakeholderanalyse gedaan en organiseert informele afspraken, rondetafel-gesprekken en andere bijeenkomsten. Hierin wordt naar eigen zeggen een zo breed mogelijk scala aan externe partijen uitgenodigd. Ook is er binnen het ministerie steeds meer aandacht voor de rol van ervaringsdeskundigen en ervaringskennis (Van 't Hul 2026a). Binnen de besluitvorming rond de Wtmo vond er geen stakeholderanalyse plaats en beperkten inspraakmogelijkheden zich tot internetconsultaties. Wel hebben ambtenaren van JenV en SZW buiten de context van de Wtmo op meer ad hoc basis contact met maatschappelijke organisaties, waarbij organisaties de gelegenheid namen om hun zorgen over de Wtmo aan te kaarten.

Ambtenaren die we spraken, hebben duidelijke wensen en verwachtingen over interacties met maatschappelijke organisaties. Naast het polsen en creëren van draagvlak, is dat vooral kennis en inzichten ophalen over de problemen en oplossingen in de uitvoeringspraktijk van beleid. Ambtenaren geven de voorkeur aan bijdragen in de vorm van concrete beleidsoplossingen, waarbij rekening wordt gehouden met de beperkingen die voortvloeien uit de aanwezige bureaucratisch-juridische kaders van het ministerie en de politieke constellatie. Termen als 'belangenbehartiging' en 'lobbyen' hebben daarbij een negatieve connotatie voor ambtenaren: zij associëren deze met het najagen van een eigenbelang. Ambtenaren geven de voorkeur aan noties als 'samenwerking' en 'co-creatie', waarbij ze van organisaties verlangen dat deze actief meedenken met de overheid en eendrachtig met punten komen die gericht zijn op het hogere gemeenschappelijk doel. Zeker dat laatste geldt als een indicatie dat het middenveld verantwoordelijkheid neemt en betrokken leiderschap toont (Van 't Hul et al. 2026a, 2026b).

De ambtelijke kennisbehoefte en wensen ten aanzien van interacties met het maatschappelijk middenveld hebben implicaties voor de ruimte die maatschappelijke organisaties krijgen. Voor ambtenaren zijn de procedures en normen van beleid maken binnen het ministerie de basis van goede besluitvorming. Ambtenaren zijn sterk gericht op zogenoemde conventionele vormen van belangenbehartiging, namelijk vanuit geregeld contact en gestructureerd overleg via de kanalen die

⁵ Vooral ambtenaren die werken aan de Participatiewet herziening benadrukken dit punt (Van 't Hul et al. 2026a).

⁶ Het Beleidskompas werd in 2023 ingevoerd als opvolger van het zogenoemde Integraal Afwegingskader voor beleid en wetgeving (IAK) uit 2011. Zie www.kcb.nl/ontwikkelen-beleid-en-regelgeving/beleidskompas, geraadpleegd op 20 april 2026. De wens tot een vroegtijdige inbreng van uitvoeringsorganisaties in het beleidsproces was een belangrijke motivator om het Beleidskompas te ontwikkelen (Koppenjan et al. 2024). Internetconsultaties zijn een verplicht onderdeel binnen het proces van wetvorming die individuele burgers, maatschappelijke organisaties, maar ook private instellingen in staat stellen te reageren op een conceptversie van een wetsvoorstel. De consultaties zijn te vinden via de overheidswebsite www.internetconsultatie.nl/, geraadpleegd op 20 april 2026.

hiervoor werden gecreëerd door de overheid. Zij erkennen de demonstratieve of confronterende vormen van belangenbehartiging, zoals rechtszaken, mediacampagnes of boycotts (cf. Nederland en Duyvendak 2014) weliswaar als legitieme pressiemiddelen binnen het democratisch bestel. Maar ze waarderen deze minder vanwege de politieke onvoorspelbaarheid ervan en het mogelijk op scherp zetten van de onderlinge verhoudingen.

2.2.2 Maatschappelijke organisaties over hun handelingsruimte

De bestuurders en medewerkers van de maatschappelijke organisaties die we spraken voor beide deelrapporten maken zich zorgen over de ruimte die zij hebben om kennis en inzichten te delen, zeker waar het gaat om het agenderen van meer fundamentele problemen.

Het gegeven dat ambtenaren vanuit juridisch-bureaucratische kaders en hun politieke opdrachtgevers sterk gericht zijn op praktisch toepasbare kennis en inzichten, leidt volgens betrokkenen tot een beperking van de reikwijdte van wat zij kunnen inbrengen. Het leidt tot een specifieke benadering van maatschappelijke- en beleidsproblemen, waarbij er geen plaats is voor fundamentele kritieken op de waarden en mensbeelden achter het beleid en de wetgeving.

Binnen de Participatiewet herziening onderschrijven maatschappelijke organisaties dat SZW vanuit het programma Participatiewet in Balans meer ruimte biedt voor inbreng vanuit het middenveld. De sterk toegenomen aandacht voor ervaringsdeskundigen en het belang van ervaringskennis gelden daarbij als belangrijke indicaties. Tegelijkertijd zijn organisaties kritisch over wat zij ervaren als strikte verwachtingen en wensen van ambtenaren die maken dat het ministerie lang niet altijd responsief lijkt te zijn voor de problemen die organisaties uit eigen beweging aankaarten. Het gaat dan met name om hiaten in de beleidstheorie van de Participatiewet, of de in hun ogen problematische mensbeelden achter het beleid. Volgens betrokkenen worden zij bij het aankaarten ervan als lastig beschouwd en hun inbreng als niet constructief, omdat ze de herziening onnodig complex zouden maken. Organisaties wijzen op het risico dat problemen geïndividualiseerd worden, oftewel: uitsluitend bezien in het licht van de uitvoeringspraktijk van individuele gebruikers en niet als gevolg van de weeffouten in het beleid. Dat maakt dat bepaalde structurele problemen onzichtbaar blijven en dus niet (afdoende) worden opgelost. Voorbeelden zijn hier de problemen die juist bepaalde bevolkingsgroepen ervaren rond de Participatiewet, zoals mensen met een migratieachtergrond, 35-minners, ex-gedetineerden en mensen met niet-aangeboren hersenletsel (Van 't Hul et al. 2026a).

In de context van de Wtmo kaarten (inter)nationale goededoelenorganisaties aan dat hun operationele ruimte steeds verder wordt ingeperkt vanwege de opeenstapeling van wetgeving gericht op transparantie en accountability. Het wetsvoorstel Wtmo staat in die opzet niet op zichzelf maar is in de analyse van betrokkenen exemplarisch voor een door veiligheidsoverwegingen gedreven controlewens. Bestuurders wijzen erop dat er reeds bestaande afzonderlijke, maar met elkaar samenhangende wetten zijn, zoals de Wet Bestuur en toezicht rechtspersonen (Wbtr) en de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft).⁷ In de uitvoeringspraktijk leiden deze wetten tot een aanzienlijke verhoging van de regeldruk, waardoor organisaties steeds meer middelen (in de vorm van fte's) kwijt zijn aan administratieve taken. Bovendien neemt het draagvlak onder burgers af om zich als vrijwilliger in te zetten voor maatschappelijke organisaties, vanwege de zwaarte van bestuurlijke taken en toegenomen persoonlijke aansprakelijkheid.

⁷ Voor een overzicht van de Wbtr, zie het [Informatieblad Wet bestuur en toezicht rechtspersonen](#), geraadpleegd op 15 april 2026. Voor de Wwft, zie een informatief overzicht op de website van de Eerste Kamer, geraadpleegd op 15 april 2026. De wet (met dossiernummer 31.237) stamt uit 2008.

Samen zorgen de uiteenlopende maatregelen ervoor dat organisaties steeds meer moeite hebben om hun maatschappelijke rollen te vervullen op een manier zoals zij dat willen. Met de Wtmo straalt de politiek volgens maatschappelijke organisaties bovendien uit dat zij geen vertrouwen heeft in de bestaande vormen van (internationaal erkende) zelfregulering, zoals de ANBI-status en het CBF-keurmerk. Daarbij betwijfelen betrokkenen de proportionaliteit, doelmatigheid en grondwettelijkheid van de Wtmo.

Hoewel de Wtmo inmiddels is verworpen, geldt deze voor betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties wel als indicator van een bredere tendens waarin politiek en beleid de ruimte voor het maatschappelijk middenveld inperkt. Zeker als het gaat om de meer kritische, agenderende rol (Van 't Hul et al. 2026b). Zij staan in die lezing niet alleen: vanuit kennisinstituten en (inter)nationale organisaties die zich met privacyvraagstukken bezighouden, wordt expliciet gewaarschuwd voor wetgeving als de Wtmo. Deze zou volgens hen indicatief zijn voor processen van democratische erosie, *democratic backsliding* en *shrinking civic space* (cf. AIV 2025; Buyse 2025; Chaghouni et al. 2026; Civil Liberties Union for Europe 2026: 620-622; College voor de Rechten van de Mens 2025; Keutgen en Dodsworth 2020; Van Wessel et al. 2025).

Voor islamitische organisaties gaan zorgen over hun afnemende ruimte nog een stap verder. Van alle bestuurders die we spraken, horen we dat zij te maken hebben met structurele uitsluiting, zowel door politiek als de ambtenarij. Islamitische organisaties hebben te maken met de situatie dat ze op sommige momenten geen respons krijgen vanuit ambtenaren en politiek, maar op andere momenten onder verscherpt toezicht lijken te staan. Voor bestuurders blijkt de gebrekkige responsiviteit van de overheid uit de eenzijdige interactie die er is, namelijk: gericht op de problemen die door de overheid worden gedefinieerd. Bestuurders van organisaties worden uitgenodigd wanneer bewindslieden of ambtenaren problemen ervaren rond veiligheid (radicalisering, terrorisme, gebrekkige emancipatie), maar in zulke gesprekken is weinig ruimte voor hun perspectieven. Zeker waar dit niet aansluit op de denkbeelden van ambtenaren. Ook ervaren deze organisaties een gebrek aan responsiviteit als het gaat om de noden en wensen vanuit de gemeenschappen zelf. Het verscherpte toezicht gaat voor hen over de discriminatoire toepassing van transparantiemaatregelen. Bestuurders van deze organisaties – en met hen instituties als de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), het College voor de Rechten van de Mens (CRM), en de bancaire sector – wijzen in dit licht op de discriminatoire uitvoering van de Wwft en het antifraudebeleid door de Belastingdienst. Ze wijzen eveneens op de heimelijke onderzoeken die vanuit gemeenten en SZW werden uitgevoerd: terwijl islamitische organisaties dachten goede banden te hebben met de (lokale) overheid, werden moskeeën tegelijkertijd in de gaten gehouden (Van 't Hul et al. 2026b).

Bestuurders van islamitische organisaties beschouwen de Wtmo als de zoveelste poging om overheids-ingrijpen in hun gemeenschappen mogelijk te maken. En daarmee ook het zoveelste voorbeeld van toegenomen overheidswantrouwen jegens de islam. Voor vertegenwoordigers van deze organisaties loopt er een directe lijn tussen de Wtmo en het voortraject dat begon met de Parlementaire Onderzoekingscommissie Ongewenste Beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB). Het ontwikkelproces van de Wtmo en de ervaringen van betrokkenen bij islamitische ervaringen reflecteren 'securitisering': het proces waarbij (in dit geval islamitische) gemeenschappen uitsluitend worden gezien als veiligheidsrisico (Berger 2023; Bracke 2013; De Graaf 2013; Vlieg en De Koning 2020, 2023). Het is een breed maatschappelijk patroon dat de praktijk van beleid en wetgeving is uitgemond in vormen van institutionele discriminatie op basis van religie (cf. Andriessen 2020; College voor de Rechten van de Mens 2021).⁸

⁸ Voor een uitgebreide uiteenzetting over de verhoudingen tussen islamitische organisaties en de overheid, en voor verslaglegging van de ervaringen van islamitische organisaties (en migrantenkerken) rond de Wtmo, zie Van 't Hul et al. (2026b).

2.3 Uitsluiting: een ongelijk speelveld en concurrentiedynamieken

2.3.1 Nieuwe tendensen van uitsluiting

Zowel ambtenaren als betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties benadrukken het belang van goede samenwerking om tot betere besluiten te komen over wetgeving en beleid. En hoewel ambtenaren pogingen ondernemen om het middenveld een plek te geven binnen besluitvorming, is er toch sprake van uiteenlopende vormen van uitsluiting.

Die uitsluiting is het resultaat van verschillende dynamieken. Zo zien we dat interpretaties van ambtenaren en middenveldpartijen uiteenlopen over wat er van elkaar verwacht of verlangd mag worden. Ook hebben ambtenaren soms andere ideeën over de representativiteit van maatschappelijke organisaties die bij hen aan tafel mogen aanschuiven dan de betrokkenen vanuit het middenveld zelf. Daarbij leiden ambtelijke pogingen tot insluiting van nieuwe maatschappelijke stemmen binnen besluitvorming over beleid tot de (onbedoelde) uitsluiting van andere organisaties. De in- en uitsluiting van organisaties speelt tegen een achtergrond van een ongelijk speelveld en concurrentiedynamieken tussen maatschappelijke organisaties. Bij elk van de twee beleidscasussen is dit zichtbaar.

Binnen de Participatiewetgeving zien we zorgen over concurrentiedynamieken en het ongelijke speelveld terug op meerdere manieren. Zowel in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het stakeholdermanagement binnen het programma Participatiewet in Balans als in het gebruik van ervaringsdeskundigheid. Het programma kent een formele positie toe aan specifieke maatschappelijke organisaties. Dat betekent dat de kleinere vrijwilligersorganisaties het in de praktijk van besluitvorming moeten hebben van ad hoc-overleg. Hoewel individuele ambtenaren moeite doen om alle verschillende geluiden aan te horen, geven ambtenaren ook aan dat ze in de praktijk geneigd zijn om terug te vallen op de systeempartners. Hier speelt voorspelbaarheid een rol: interacties kunnen snel tot stand worden gebracht en eerdere ervaringen hebben bewezen te voldoen aan de ambtelijke kennisbehoefte. Dat ambtenaren ook steeds op zoek zijn naar andere geluiden komt voort uit hun vrees dat systeempartners stevast dezelfde boodschap verkondigen en dat zij dus belangrijke informatie missen. Vanuit de gedachte dat een complex beleid als de Participatiewet betrekking heeft op zoveel verschillende mensen, willen ze geen informatie mislopen. Op dat punt wenden ambtenaren zich vaak toch tot kleinere organisaties. Ambtenaren hebben op dat vlak enige ruimte, omdat het stakeholdermanagement binnen het programma Participatiewet in Balans maar ten dele is geformaliseerd. Het is op dit punt dat concurrentiedynamieken tussen organisaties ontstaan: toegang en inbreng van organisaties zijn dan afhankelijk van de welwillendheid van bewindslieden en ambtenaren. Versterkende factoren zijn daarbij de bestuurlijke interne dynamieken binnen ministeries, zoals het grote verloop van ambtenaren en versnippering van accounthouderschap. En ook de bredere politieke dynamieken, zoals een kabinetsval en de komst van een nieuw kabinet met nieuwe prioriteiten. Dit alles maakt de ruimte voor belangenbehartiging onvoorspelbaar, weinig transparant en lastig te managen voor organisaties (Van 't Hul et al. 2026b).

Recentelijk zijn er op een nieuw terrein tendensen van in- en uitsluiting ontstaan, namelijk waar het de inzet van ervaringsdeskundigen en gebruik van ervaringskennis aangaat. Ambtenaren geven aan dat verhalen die direct vanuit ervaringsdeskundigen komen, op hen een grote indruk maken en hen helpen om de urgentie van problemen te communiceren naar bewindslieden en de politiek. Bovendien leren ze op andere manieren kijken naar beleidsinstrumenten en motiveert het hen om de hardheden uit de Participatiewet te halen (Van 't Hul et al. 2026a). Het contact met ervaringsdeskundigen, zo stellen ambtenaren, levert voor hen een belangrijke aanvulling op naast de kennis die ze aangeleverd krijgen door maatschappelijke organisaties en de inzichten uit het evaluatieonderzoek.

Maar in de beleidspraktijk levert de inclusie van ervaringsdeskundigen voor maatschappelijke organisaties op onvoorziene wijze een lastige concurrentiedynamiek op. Zo gebruiken ambtenaren ervaringsdeskundigheid om de inzichten van organisaties te delegitimeren: ze zetten deze weg als ingegeven door organisatiebelangen en plaatsen deze in oppositie met de in hun ogen 'ware', authentieke inzichten van ervaringsdeskundigen. Dat levert een tendens op waarbij maatschappelijke organisaties uitsluitend gewaardeerd worden voor hun rol om ervaringsdeskundigen met ambtenaren in contact te brengen. Niet zozeer voor wat zij zelf aan kennis en inzichten te bieden hebben. Dat leidt ertoe dat maatschappelijke organisaties onderling gaan concurreren over hun eigen toegang tot ervaringsdeskundigen en ervaringskennis als basis van hun legitimering als representatief orgaan.

Hoewel maatschappelijke organisaties de aandacht voor ervaringsdeskundigheid toejuichen als teken van een toegenomen ambtelijke en politieke openheid voor burgerperspectieven, hekelen ze het in hun ogen clichématige gebruik ervan. Zo stellen ze dat ambtenaren geneigd zijn de perspectieven van ervaringsdeskundigen vooral te waarderen als emotionele motivatie voor de eigen werkzaamheden, maar niet of nauwelijks als signalerende inzichten in de systemische problemen (of oplossingen ervan). Een belangrijk gevolg is dat de aandacht uitsluitend gaat over praktische toepassingen. Daarmee raakt de huidige inzet van ervaringsdeskundigheid voor organisaties aan de afnemende ruimte voor de agenderende rol van het maatschappelijk middenveld. Wanneer ervaringsdeskundigheid gaat gelden als vervanging voor andere kennisvormen en inzichten, treedt daar een individualisering van problemen en oplossingen op.⁹ En dat terwijl maatschappelijke organisaties juist in staat zijn om de verschillende ervaringen van mensen te bundelen, daarin overkoepelende patronen te zien, en vervolgens de koppeling te maken naar beleid en wetgeving. Maatschappelijke organisaties vormen daarmee een tegenwicht voor de steeds verdere individualisering van problemen, door aandacht te blijven vragen voor de structurele factoren die mensen in de problemen brengen (Van 't Hul et al. 2026a).

2.3.2 In- en uitsluiting van goededoelenorganisaties versus islamitische organisaties

In de context van de Wtmo is eveneens sprake van in- en uitsluiting van maatschappelijke organisaties. Daar is op verschillende manieren sprake van een ongelijk speelveld en concurrentiedynamieken. De ongelijkheid doet zich voor in de ervaringen van bestuurders en medewerkers van (inter)nationale goededoelenorganisaties enerzijds en die van migrantenkerken en islamitische organisaties anderzijds. De concurrentiedynamiek is vooral aanwezig binnen de uiteenlopende islamitische organisaties die de belangen van hun gemeenschappen willen behartigen bij de overheid.

De (inter)nationale goededoelenorganisaties zijn vanwege hun historie relatief sterk vervlochten met de Nederlandse bestuurscultuur. Hun wortels gaan veelal terug tot het christelijke, lokale opbouwwerk, armoedebestrijding en noodhulpverlening in binnen- en buitenland van de negentiende eeuw (Kennedy 2012). De huidige organisaties zijn vaak voortzettingen of afsplitsingen van wat ooit kerkelijke welzijnsorganisaties waren (cf. Van den Bos 2015). Ook vandaag de dag hebben deze organisaties vaak nog altijd korte lijntjes met confessionele politieke partijen, en kennen ze het reilen en zeilen van het openbaar bestuur van binnenuit (cf. Van 't Hul 2020). Uit onze interviews blijkt dat deze organisaties hun weg kennen binnen de departementen. Betrokkenen stellen in de regel bovendien welwillend te worden benaderd door ambtenaren en bewindslieden. Hun representativiteitsclaims worden daarbij zelden of nooit bevestigd, hoewel betrokkenen vanuit christelijke organisaties wel ervaringen hebben met onbegrip of afwijzing (Van 't Hul et al. 2026b).

⁹ Zie voor een analyse over de aard van ervaringskennis Ansem en Jurrius (2021) en Van der Kooij en Keuzenkamp (2018). De auteurs maken een onderscheid tussen een herstellvisie en een inclusievisie ten aanzien van de inzet van ervaringsdeskundigheid en waarde van ervaringskennis.

Deze ervaringen staan in scherp contrast met de ervaringen van migrantenkerken en islamitische organisaties. Migrantenkerken ervaren juist dat ambtenaren geen idee hebben van hun bestaan en hen dus ook niet uitnodigen voor overleg over beleid en wetgeving. Deze organisaties bevinden zich in een perifere positie in het beleidsveld. Dat betekent dat ze meer moeite hebben om gehoord te worden, en dat hun kennispositie over bijvoorbeeld aanstaande wetgeving en de routes van belangenbehartiging minder goed is dan van andere organisaties (Van 't Hul et al. 2026b). Migrantenkerken ervaren dat ze door ambtenaren en politici simpelweg niet worden uitgenodigd voor overleg en besluitvorming over beleid en wetgeving, omdat ze (mogelijk) niet op het netvlies staan van ambtenaren. Zij lopen het vaakst aan tegen wat onderzoekers wel de 'religieuze ongeletterdheid' noemen: het gebrek aan kennis waardoor noden en wensen over het hoofd worden gezien (Van 't Hul 2020).

Bestuurders en medewerkers van islamitische organisaties ervaren een ongelijk speelveld ten opzichte van de (inter)nationale goededoelenorganisaties in de eenzijdigheid waarmee ambtenaren en politiek hen bejegenen. Namelijk vrijwel uitsluitend in het licht van problemen rond veiligheid en emancipatie. Zij ervaren weinig tot geen ruimte om de noden en wensen van de diverse islamitische gemeenschappen goed kenbaar te maken. In zulke situaties komt voor deze bestuurders ook aan het licht dat hun eigen representativiteitsclaims niet overeenkomen met noties van representativiteit van ambtenaren. Ambtenaren verlangen bijvoorbeeld dat islamitische organisaties een grotere mate van samenwerking zoeken en met een eenduidigere belangenbehartiging komen. Tegelijkertijd betwijfelen ambtenaren of de aangewezen koepelorganisaties daartoe in staat zijn. Het gevolg daarvan is dat ambtenaren buiten die kanalen om op zoek gaan naar wat in hun ogen representatieve stemmen zijn. Voor islamitische organisaties betekent dit dat ze soms wel en soms niet welkom zijn om hun geluid te laten horen, en dat de diversiteit van de islamitische gemeenschappen binnen het proces van belangenbehartiging tegen hen wordt gebruikt. We merken bij islamitische bestuurders wantrouwen en moedeloosheid over hun interacties met ambtenaren en politici die in hun ogen tot niets leiden. Volgens hen wordt het beleid dat hen discrimineert toch wel gemaakt, wat zij er ook van vinden. Uit recent onderzoek onder bestuurders (Vlug et al. 2025) en islamitische burgers (cf. Andriessen et al. 2020; Cuba et al. 2025; Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2025) blijkt hoezeer de ervaringen met (institutionele) discriminatie het wantrouwen onder islamitische burgers in de overheid voedt. Dit beeld wordt bevestigd in onze interviews (Van 't Hul et al. 2026b).

3 Handelingsperspectieven

3.1 Herwaardeer en bescherm het middenveld als tegenmacht

Voor een goed functionerende democratische rechtsstaat is het belangrijk dat burgers en hun organisaties de ruimte krijgen om hun problemen te signaleren en te agenderen. Deze signalerende en agenderende rollen zijn voor de overheid cruciaal om goede afwegingen te kunnen maken bij de vormgeving van wetgeving en beleid. Wil de overheid de ruimte bieden aan burgers, dan is het noodzakelijk dat zij responsief omgaat met de inbreng van burgers in georganiseerd verband. Ook, of juist wanneer ze het niet eens is met die inbreng. Ruimte voor het middenveld is daarmee ook ruimte voor tegenmacht (cf. Bakx 2025).

De bereidheid om tegenmacht te organiseren en faciliteren lijkt echter af te nemen. Het is een conclusie die wij trekken op basis van onze interviews, focusgroepen en inhoudsanalyse van de Kamerdebatten. Een conclusie die aansluit bij verschillende recentelijk verschenen rapporten over dit thema. Zo verschenen er alarmerende rapporten vanuit het Nederlands Helsinki Comité (NHC) (Chaghrouani et al. 2026), het CRM (2025), de AIV (2025) en verschillende academici (cf. Bakx 2025; Braun en Fraussen 2025; Van Wessel et al. 2025). Van Wessel en collega's wijzen op het gevaar van een zogenoemde 'democratische erosie': een geleidelijke ontwikkeling waarin ogenschijnlijk neutrale, op transparantiegerichte wetgeving (maar ook groeiende publieke demonisering) de handelingsruimte voor organisaties geleidelijk inperkt. Dat betekent dat maatschappelijke organisaties en burgerinitiatieven steeds minder mogelijkheden hebben om te fungeren als *countervailing power*, oftewel als actoren die de 'bestuurlijke macht' kunnen 'monitoren, adviseren en in sommige gevallen zelfs blokkeren' (Van Wessel et al. 2025: 7). Democratische erosie is een geleidelijk proces waar moeilijk grip op te krijgen is, omdat elke stap zo klein is en binnen de kaders van de democratische rechtsstaat plaatsvindt, maar tegelijkertijd raakt aan de fundamenten van het openbaar bestuur (Van Wessel et al. 2025: 6, 19). In dit licht roepen deze onderzoekers en verschillende kennisinstituten op om voorzichtig te zijn met wetwijzigingen die de toegang tot de rechtspraak voor organisaties bemoeilijkt, of de ruimte voor het demonstratierecht inperkt (cf. Chaghrouani et al. 2026; CIVICUS 2025).

Een oproep die hierop aansluit richting de politiek is om meer tegenwicht te bieden aan de sfeer van verdachtmaking van maatschappelijke organisaties – en om zeker niet aan die sfeer bij te dragen. In een context waarin burgers weinig kennis hebben van de verschillende rollen die maatschappelijke organisaties hebben, ligt het gevaar op de loer dat verdachtmakingen het draagvlak voor het maatschappelijk middenveld verder doet afnemen. En dat omgekeerd het publieke draagvlak voor ruimtebeperkende maatregelen wat betreft het middenveld toeneemt.¹⁰ Er ligt hier een verantwoordelijkheid bij politici om het publieke vertrouwen in uiteenlopende democratische instituties te versterken, en er waakzaam voor te zijn dat deze niet om politieke redenen worden ondergraven. De overheid

¹⁰ Hoewel burgers over het algemeen een goed beeld hebben bij de service-verlenende rollen van maatschappelijke organisaties, bijvoorbeeld als het aankomt op armoedebestrijding, noodhulpverlening en onderzoek, geldt dat in veel mindere mate voor de meer politieke rollen. Politieke rollen hebben bovendien een slechtere naam, omdat ze niet worden geassocieerd met de 'eigenlijke' taken van een organisatie. Zie ook ons rapport over burgerperspectieven op de rollen van maatschappelijke organisaties, dat eind 2026 verschijnt. Op het moment dat politici de acties van specifieke organisaties veroordelen en moeite gaan doen om bijvoorbeeld de toegang tot de rechtspraak of het demonstratierecht in te perken, dan heeft de retoriek van verdachtmaking verregaande consequenties.

maakt immers graag en veel gebruik van de verschillende rollen van het maatschappelijk middenveld (Tjeenk Willink 2023). Dat betekent dat ze zich ook zou moeten inzetten om die uiteenlopende maatschappelijke rollen te blijven vervullen, of dat nu lokaal welzijnswerk is of het demonstratieve agenderen van misstanden.

Op dit punt zou een uitgewerkte overheids- of beleidsvisie een goed uitgangspunt kunnen zijn om de duurzame samenwerking tussen overheid en middenveld te garanderen en het publieke en politieke draagvlak ervan te vergroten. In zo'n visie zou in elk geval aandacht moeten zijn voor de erkenning van de (grondwettelijke) rechten en de waardering van het publieke belang van het middenveld. Maar ook voor de wederzijdse verwachtingen binnen besluitvorming over wetgeving en beleid en voor de vraag hoe de operationele ruimte voor het maatschappelijk middenveld kan worden geborgd om haar uiteenlopende maatschappelijke rollen te kunnen blijven vervullen.

3.2 Waarborg de diversiteit en aan stemmen in een gelijkmatiger speelveld

We constateren in de beide deelrapporten dat er een discrepantie bestaat tussen noties van representativiteit onder ambtenaren en de noties van representativiteit onder de uiteenlopende maatschappelijke organisaties zelf. Gezien de diversiteit aan stemmen en het belang daarvan voor gedragen beleid en wetgeving, is het goed te onderzoeken welke ruimte die diversiteit aan stemmen geboden kan worden. Het lijkt daarbij verstandig om uitleg te geven bij de invulling van noties van representativiteit. Vanuit de overheid lijken deze vooral te berusten op wat Pitkin (1967) de descriptieve representatie noemt: 'een formele, vaak kwantitatieve indicatie van ledental/ donateurschappen, of het hebben van een ANBI-status'. Dit is een vrij eendimensionale, beperkte opvatting die geen recht doet aan de waaier aan maatschappelijke organisaties en collectieve verbanden in de samenleving. De oproep is dan ook om te komen tot een verbreding. Bijvoorbeeld door niet uitsluitend te kijken naar wat organisaties op papier zijn, maar ook naar wat ze doen en op welke manier ze bepaalde ideële belangen vormgeven die voorbij een specifieke achterban gaan (Stolk 2020: 473).

Nederland kent een lange praktijk van constructieve samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties (Bekkers et al. 2023; Tjeenk Willink 2023). Er zijn al tal van formele manieren ontwikkeld om de participatiemogelijkheden te vergroten, zoals internetconsultaties in het wetsvormingsproces en het gebruik van het Beleidskompas in het proces van besluitvorming over (nieuw) beleid. Een recente evaluatie van het Beleidskompas maakte echter duidelijk dat dit instrument weliswaar redelijk bekend is onder ambtenaren (56% van de geënquêteerde ambtenaren toonde enige bekendheid met het instrument), maar dat het gebruik ervan sterk wisselde tussen departementen (Koppenjan et al. 2024: 33). Dat is ook de ervaring die ambtenaren vanuit JenV en SZW met ons deelden. We adviseren een consequenter gebruik van dit soort instrumenten, zodat uiteenlopende organisaties op dezelfde manier bejegend worden. We zijn ons ervan bewust dat de toepassing ervan een tijdsinvestering vergt, zowel van ambtenaren als organisaties.

We pleiten daarnaast voor een hechtere, consequente en gelijkwaardigere samenwerking. Zo mogelijk op een meer informele basis, waarbij organisaties kunnen bijdragen via hun reflecties op een gezamenlijke waardenafweging rond wetgeving en beleid. Dat is belangrijk, want wetten en beleid raken aan burgerlijke vrijheden en grondrechten. Zo hebben ze directe gevolgen voor de handelingsruimte en vitaliteit van organisaties. Een nauwere samenspraak met betrokken organisaties over hun zorgen, geleid door een onafhankelijke derde, voordat deze wetgeving wordt ingevoerd, kan van grote meerwaarde zijn. In het bijzonder zou daarbij moeten worden gewaakt voor een ongelijke behandeling van organisaties en de gemeenschappen van burgers die zij vertegenwoordigen.

Een stap in het waarborgen van een diversiteit aan stemmen en het creëren van een gelijkmatiger speelveld, kan het uitvoeren van een duidelijker stakeholderbeleid zijn. En daarnaast meer werk maken van de manieren waarop organisaties betrokken kunnen worden in besluitvorming. Gezien de grote diversiteit aan bevolkingsgroepen zal dat de nodige tijd en moeite vergen. Daarbij is het ook goed om na te denken over de vorm waarin interacties worden georganiseerd. Gesprekken tussen maatschappelijke organisaties en ambtenaren zijn nu in de regel uitsluitend gericht op de inhoud van een specifiek beleidsvraagstuk. Ook wordt er niet bijster veel aandacht besteed aan de structuur en vorm van de gesprekken. Er moeten condities worden gecreëerd die een gelijkwaardige dialoog bevorderen en ruimte bieden aan de samenwerking richting een gemeenschappelijk doel (Bohm 2004). Dat is op meerdere manieren mogelijk. Eén van deze manieren is via Design Thinking. Besluitvorming volgens Design Thinking-principes biedt nadrukkelijk plaats voor de ervaringen, emoties en intuïties van alle aanwezigen. Via wederzijds begrip kunnen de betrokkenen beleidsoplossingen realiseren, en waar nodig hun waarheid uitdragen bij bestuurders en politici (Iskander 2018; Kolko 2018; Lewis et al. 2020; Peters 2018: 128). Overleg volgens deze principes verlangt een grote mate van openheid richting een (ogenschijnlijk) onlogische en creatieve inbreng. Echter, in de kern vraagt dat van ambtenaren en bestuurders vooral ook een sterk bewustzijn van de machtsongelijkheden die inherent zijn aan besluitvorming over beleid en wetgeving (Fraser 1990).

4 Conclusie

Een gezonde democratische rechtsstaat is gebaat bij een balans tussen de verschillende machten (de zogenoemde trias politica) en bij een goed samenspel tussen burgers en overheid. Binnen besluitvorming over wetgeving en beleid is de ruimte voor het maatschappelijk middenveld van groot belang. Die ruimte is echter geen gegeven, maar het resultaat van keuzes over hoe die ruimte eruitziet en hoever deze reikt. Er zijn tal van gevestigde kanalen die het middenveld toegang bieden tot de overheid, zodat ze haar democratische rollen kan vervullen, zoals internetconsultaties of formeel overleg binnen beleidsprogramma's. Maar in de praktijk wordt de samenwerking tussen overheid en middenveld door ambtenaren vormgegeven. Zij worden belast met de concrete inrichting en vormgeving van de interacties met burgers en het middenveld. Voor zover we kunnen overzien is de welwillendheid onder ambtenaren om die ruimte te bieden in principe wel aanwezig.

Toch waarschuwen we voor de uitsluiting die in zulke interacties kan ontstaan. In beide onderzoeksrapporten constateren we dat organisaties in de knel kwamen. Binnen de Participatiewet Herziening zijn het de kleinere vrijwilligersorganisaties (Van 't Hul et al. 2026a), en binnen de context van de Wtmo vooral voor islamitische organisaties en migrantenkerken, die zich belemmerd voelen om deel te nemen aan het besluitvormingsproces (Van 't Hul et al. 2026b). De consequentie van zulke uitsluiting is dat specifieke stemmen van relevante stakeholders niet genoeg aan bod komen bij de totstandkoming en herziening van wetgeving en beleid. De overheid mist daardoor belangrijke signalen.

We sluiten af met een oproep aan de overheid: houd rekening met de machtsongelijkheden tussen overheid en middenveld, en werk toe naar een gelijkmatiger speelveld. Dat vraagt om een duidelijkere visie over hoe maatschappelijke organisaties structureel betrokken kunnen worden bij verschillende fasen van het besluitvormingsproces. Met oog voor de vaak subtiele machtsongelijkheden die daarin aanwezig zijn, zeker bij beleidsdossiers die gaan over mensen in kwetsbare situaties. Aanvullend roepen we op tot een open houding richting de diversiteit aan ervaringen en kennis in het veld. We moedigen beleidsmakers en politici aan steeds ruimte te blijven bieden aan de uiteenlopende rollen die maatschappelijke organisaties kunnen hebben: van ondersteuning in de uitvoeringspraktijk tot kennisdeling en het agenderen van maatschappelijke problemen en misstanden.

Literatuur

- AIV (2025). *Krimpde maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Andriessen, I. (2020). Institutioneel racisme in Nederland. In: *Socialisme en Democratie*, jg. 77, nr. 5, p. 11-12.
- Andriessen, I., J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. de Voogd-Hamelink (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ansem, Q. en K. Jurrius (2021). *Ervaringsdeskundige, dat ben je. Diversiteit in ervaringsdeskundigheid vanuit twee hoofdstromingen belicht*. Ermelo: Uitgeverij Anderszins.
- Bakx, M. (2025). *Vormen van tegenmacht: Georganiseerd wantrouwen in de lokale democratie*. Amsterdam: Boom.
- Bekkers, R., T. Schuyt en J. Suijs (2023). *Burgercollectieven in Nederland. Een conceptuele verkenning*. Rapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: Vrije Universiteit / Centrum voor Filantropische Studies.
- Berg, E. van den en J. de Hart (2008). *Maatschappelijke organisaties in beeld. Grote ledenorganisaties over actuele ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berg, E. van den, P. van Houwelingen en J. de Hart (2011). *Informele groepen. Verkenningen van eigentijdse bronnen van sociale cohesie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Berger, M. (2023). Hoe Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam. In: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, jg. 14, nr. 1, p. 34-53.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bohm, D. (2004). *On Dialogue*. London: Routledge.
- Bos, M. van den (2015). *Mensen van goede wil: een geschiedenis van de katholieke vredesbeweging Pax Christi 1948-2013*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Bracke, S. (2013). Transformations of the secular and the 'Muslim Question'. Revisiting the historical coincidence of depillarisation and the institutionalisation of Islam in the Netherlands. In: *Journal of Muslims in Europe*, jg. 2, nr. 2, p. 208-226.
- Branden, T., W. van de Donk en K. Putters (2005). Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. In: *International Journal of Public Administration*, jg. 28, nr. 9-10, p. 749-765.
- Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit*. Inaugurele rede 16 september 2022 te Leiden. Geraadpleegd 6 juli 2026 via www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/oraties/oratie-braun.pdf.
- Braun, C. (2026). Maatschappelijke democratie op losse schroeven. In: *Christen Democratische Verkenningen*, jg. 2026, nr. 1, p. 103-107.
- Braun, C. en B. Fraussen (2025). *Mozaïek van Belangen: Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming*. Leiden: Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden.
- Burger, A. en P. Dekker (red.) (2001). *Noch markt, noch staat*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Buyse, A. (2025). Shrinking Space for Civil Society: Paradoxes and Response in the Defence of Human Rights. In: F. Gomez Isa, en G. Urrutia Asua (red.), *Human Rights Defenders Under Siege* (p. 42-50). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Chaghoulani, A., N. Heidema Silva en Nederlands Helsinki Comité (2026). *Monitoring Action for Civic Space. Landenrapport, 2025: Nederland*. Geraadpleegd 1 mei 2026 via www.nhc.nl/assets/uploads/2026/02/Netherlands-MACS-Country-Report-2025-Dutch.pdf.
- Civil Liberties Union for Europe (2026). *Liberties rule of law report*. Geraadpleegd 30 april 2026 via liberties.eu/f/wtaqoq.
- CIVICUS (2025). The CIVICUS Monitor downgrades the Netherlands' civic space to "Narrowed" amid increasing repression of protest rights (4 december 2024). Geraadpleegd 14 april 2026 via monitor.civicus.org/press_release/2024/netherlands/.

- CRM (2021). *Vijf actiepunten tegen institutioneel racisme*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- CRM (2025). *Tegenspraak Onder Druk. Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Cuba, S., L. van Dijk, V. Di Stasio, M. Lazëri, B. Martinovic, V. Seibel, S. Sprong, J. Velseboer en M. Witvliet (2025). *Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- D66, VVD en CDA (2026). *Aan de slag. Bouwend aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026-2030*. Geraadpleegd 6 juli 2026 via open.overheid.nl/documenten/ae784c79-5e0a-4866-85f5-1b80c5dc614e/file.
- Dekker, P. (red.) (1994). *Civil society. Verkenningen van een perspectief op vrijwilligerswerk*. Civil society en vrijwilligerswerk I. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/vuga.
- Dekker, P. (red.) (1999). *Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief*. Civil society en vrijwilligerswerk III. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dekker, P. (2002). *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das en M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van (2020). Iedereen aan het werk? De beleidstheorie achter de Participatiewet. In: H. Bosselaar (red.), *Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (p. 45-61). Den Haag: Boom.
- Echtelt, P. van, S. Dinmohamed, E. Eggink en P. Schyns (2024). *Vertrouwen in de bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: *Social Text*, nr. 25/26, p. 56-80. Geraadpleegd 6 juli 2026 via (doi.org/10.2307/466240).
- Graaf, B. de (2013). Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur. In: S. van Bijsterveld en R. Steenvoorde (red.), *200 jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving* (p. 353-375). Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (WLP).
- Hoogenboom, M. (2011). The Netherlands: two tiers for all. In: J. Clasen en D. Clegg (red.), *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe* (p. 75-99). Oxford: Oxford University Press.
- Hul, L. van 't (2020). *Besloten. Politieke onderhandelingen tussen de Nederlandse overheid en religieuze organisaties, 1946-1996* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hul, L. van 't, S. Hardus en D. Postma (2026a). *De Participatiewet en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hul, L. van 't, F. Outmany, H. Hoogenraad en M. Vlieg (2026b). *De Wtmo en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Iskander, N. (2018). Design thinking is fundamentally conservative and preserves the status quo. In: *Harvard Business Review*. Geraadpleegd 6 juli 2026 via hbr.org/2018/09/design-thinking-is-fundamentally-conservative-and-preserves-the-status-quo?autocomplete=true.
- Kennedy, J. (2012). *Stad op een berg: de publieke rol van protestantse kerken*. Utrecht: Boekencentrum.
- Keutgen, J. en S. Dodsworth (2020). *Addressing the global emergency of shrinking civic space and how to reclaim it: a programming guide*. Verenigd Koninkrijk: Westminster Foundation for Democracy.
- Kooij, A. van der en S. Keuzenkamp (2018). *Ervaringsdeskundigen in het sociaal domein. Wie zijn dat en wat doen ze?* Utrecht: Movisie.
- Koppenjan, J., J. Popering-Verkerk, J. Meer, C. Vroon, W. Spekkink en M. Duijn (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas* (eindrapport). Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Kolko, J. (2018). The divisiveness of design thinking. In: *Interactions*, jg. 25, nr. 3, p. 28-34.
- Lewis, J., M. McGann en E. Blomkamp (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. In: *Policy and Politics*, jg. 48, nr. 1, p. 111-130.
- Meer, T. van der en J. den Ridder (2025). *Kennisnotitie Vertrouwen in de landelijke politiek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

- Mensink, W. (2018). *Verdeeldheid en verbinding. Terugblik op de rol van de civil society bij de komst van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Nederland, T. en J. Duyvendak (2004). *De kunst van effectieve belangenbehartiging door de patiënten- en cliëntenbeweging. De praktijk*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Peters, B. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Posthumus, H., J. den Ridder en J. de Hart (2014). *Verenigd in verandering. Grote maatschappelijke organisaties en ontwikkelingen in de Nederlandse civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025). *Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa. Voortgangsrapportage Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme* (maart 2025). Den Haag: Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme.
- Stolk, R. (2020). Wie zijn zij...?! De representativiteit van procederende belangenorganisaties. In: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, jg. 2020, nr. 8, p. 472-480.
- SZW (2023). *Programmaplan Participatiewet in Balans*. Den Haag: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan? Waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.
- Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tij tegen: De democratische rechtsorde als fundament*. Amsterdam: Prometheus.
- TK (2020/2021). *Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35646, nr. 3.
- TK (2022/2023a). *Gewijzigde motie van het lid Stoffer c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 36 (Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet))*. Motie van 21 februari 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36169, nr. 37.
- TK (2022/2023b). *Motie van het lid Diederik van Dijk c.s. over nadere representativiteitsvereisten verkennen voor belangenorganisaties met een ideëel doel en hiermee de motie-Stoffer c.s. uitvoeren*. Motie van 7 februari 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36169, nr. 41.
- TK (2023/2024a). *Participatiewet in Balans. Voorstel van Wet*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36582, nr. 2.
- TK (2023/2024b). *Participatiewet in Balans. Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36582, nr. 3.
- TK (2024/2025a). *Motie van de leden Van Dijk en Eerdmans over sanctielijst terrorisme*. Motie van 2 oktober 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2024/2025, 29279, nr. 882.
- TK (2024/2025b). *Motie van het lid Van Dijk over bijzondere voorwaarden organisaties*. Motie van 2 oktober 2024. Tweede Kamer vergaderjaar, 2024/2025, 29279, nr. 883.
- TK (2024/2025c). *Motie van het lid Van der Plas c.s. over Geweldsincidenten in Amsterdam*. Motie van 13 november 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 36651, nr. 11.
- TK (2024/2025d). *Motie van het lid Stoffer over Geweldsincidenten in Amsterdam*. Motie van 13 november 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 36651, nr. 17.
- Vliek, M. en M. de Koning (2020). *Beleidsinstrumenten en extremistische wereldbeelden*. Den Haag: WODC.
- Vliek, M. en M. de Koning (2023). *The Netherlands*. In: R. McNeil-Willson en A. Triandafyllidou (red.), *Routledge Handbook of Violent Extremism and Resilience* (p. 139-152). Abingdon: Routledge.
- Vlug, J., K. Kros en E. Stobbe (2025). *Tussen minaret en ministerie: vertrouwen tussen moskeeën en overheid. Een peiling*. Utrecht: Movisie/Moslimpeil.
- Wessel, M. van, B. van Paassen en J. van Lit (2025). *Tegen democratische erosie: Samen scherp op inperking van maatschappelijke tegenmacht*. Amsterdam: Stichting Democratie en Media. Geraadpleegd 6 juli 2026 via edepot.wur.nl/688380.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag

www.scp.nl
info@scp.nl



Sociaal en Cultureel Planbureau

De Wtmo en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

De Wtmo en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Leonard van 't Hul

Fouzia Outmany

Henrike Hoogenraad

Maria Vliek

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, augustus 2026

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2026

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	5
Samenvatting	6
S.1 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen	6
S.2 Hoofdboodschap	6
S.3 De Wtmo en het maatschappelijk middenveld	7
S.4 Handelingsperspectieven	8
S.5 Maak ruimte voor het middenveld	9
1 Introductie	10
1.1 Maatschappelijke organisaties in de knel?	10
1.2 Casus, onderzoeksvragen en analytisch kader	12
1.3 Onderzoeksmethoden	15
1.4 Leeswijzer	17
2 De voorgeschiedenis van de Wtmo	19
2.1 De overheid en het maatschappelijk middenveld (2001-2025)	19
2.2 De Nederlandse overheid en de islam (1970-2015)	23
2.3 Het traject richting de Wtmo (2015-2021)	26
2.4 Afsluitend	30
3 De Wtmo en de ruimte voor maatschappelijke organisaties	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Maatschappelijke organisaties en ambtenaren over de Wtmo	32
3.3 Interacties tussen organisaties en de overheid	40
3.4 Representatie en de dynamieken van in- en uitsluiting	54
3.5 Strategieën: tussen samenwerking en confrontatie	57
3.6 Afsluitend	62
4 De behandeling van de Wtmo in de Tweede Kamer	65
4.1 Inleiding	65
4.2 De Wtmo: een 'sleepnet' of 'een goedgerichte harpoen'?	66
4.3 Narratieven over maatschappelijke organisaties	70
4.4 De inbreng van maatschappelijke organisaties	72
4.5 Afsluitend	75
5 Conclusie	76
5.1 Maatschappelijke organisaties: onze ruimte staat onder druk	77
5.2 Reflecties: tussen transparantie en tegenmacht	79
5.3 Slotwoord: het middenveld in de knel	83
Literatuur	84

Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) kent een traditie van onderzoek naar ontwikkelingen binnen het maatschappelijk middenveld. Uitgangspunt is steeds de vraag welke bijdrage het verenigingsleven, maatschappelijke organisaties en het vrijwilligerswerk leveren aan de ontwikkeling en instandhouding van een vitale *civil society*.

Dit onderzoeksrapport, waarin ontwikkelingen rond het wetsvoorstel Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo) centraal staan, maakt deel uit van een breder onderzoeksproject naar het middenveld. Het doel van het onderzoeksproject is om inzichtelijk te maken welke ruimte maatschappelijke organisaties in het huidige tijdsgewricht ervaren om belangen te behartigen. Gelijktijdig met dit rapport verschijnt een casusonderzoek naar de herziening van de Participatiewet, alsook de synthese *Het maatschappelijk middenveld in de knel*, waarin we lessen trekken uit beide onderzoeksrapporten.

Het rapport maakt duidelijk dat de politieke rol van maatschappelijke organisaties onder druk staat: hun ruimte neemt af. Uit interviews met ambtenaren en betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld blijkt dat de samenwerking tussen overheid en middenveld moeilijker verloopt. Maatschappelijke organisaties ervaren beperkingen in hun operationele ruimte door een stapeling van (veiligheids)maatregelen die de operationele ruimte voor organisaties verkleinen. Deze problemen treffen de hele sector, maar het zijn vooral islamitische organisaties en migrantenkerken die hierdoor geraakt worden. Zij ervaren een toenemend wantrouwen vanuit de politiek. In het algemeen geldt dat maatschappelijke organisaties aangeven dat bepaalde mogelijkheden ingeperkt zijn, bijvoorbeeld het in verzet komen via rechtszaken of protestbijeenkomsten.

Wij danken dr. Bert Fraussen, universitair hoofddocent aan de Universiteit Leiden, dr. Wouter Mensink, onderzoeker en gespreksbegeleider bij Public Mediation, en dr. Joke van der Zwaard, ontwikkelingspsychologe en zelfstandig onderzoekster, hartelijk voor hun bijdragen aan de leescommissie van dit rapport.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee (directeur)
Drs. Charlotte van Hees (adjunct-directeur)

Samenvatting

S.1 Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen

Een betrokken en onafhankelijk maatschappelijk middenveld is een essentieel onderdeel van een representatieve democratie. Maatschappelijke organisaties vormen een intermediair tussen burgers en overheid: ze zetten zich in voor de belangen van burgers en voor overheidsbeleid dat aansluit bij de behoeften en wensen van burgers. Deze waarde van het maatschappelijk middenveld voor de samenleving wordt beschermd door de grondwet. Daarbij is haar ruimte vastgelegd in internationale mensenrechtenverdragen, zoals de Universele Rechten van de Mens.

Tegelijkertijd zijn de verhoudingen tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld geen constante. De verhoudingen veranderen als gevolg van (inter)nationale politieke en maatschappelijke ontwikkelingen, en nieuwe inzichten over hoe de overheid moet omgaan met de uitdagingen van de samenleving. Gezien het maatschappelijk en democratisch belang van het middenveld is het belangrijk oog te hebben voor de mogelijke consequenties van zulke ontwikkelingen. Deze kunnen namelijk de ruimte van maatschappelijke organisaties beïnvloeden om hun verbindende functies te kunnen blijven uitvoeren.

Met dit onderzoeksrapport proberen we inzicht te bieden in de actuele verhoudingen tussen het maatschappelijk middenveld en de overheid. De volgende onderzoeksvraag is daarbij leidend:
Welke ruimte ervaren en nemen maatschappelijke organisaties om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid, en welke dynamieken van in- en uitsluiting spelen daarbij een rol?

Ter beantwoording van deze vraag, hield het SCP interviews en stelde focusgroepen op met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en met ambtenaren vanuit de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Ook vond een analyse plaats van mediaberichten, officiële documenten (zoals kamerstukken en handelingen van de Eerste en Tweede Kamer), en documentatie die organisaties beschikbaar stelden.

Om de actuele verhoudingen tussen maatschappelijke organisaties en de overheid te bestuderen, concentreerden we ons op de ontwikkeling van de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (vanaf nu: Wtmo).

S.2 Hoofdboodschap

Alle betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld die we spraken, maken zich zorgen over de ruimte die zij hebben om hun rollen in de samenleving te vervullen. Hoewel de Eerste Kamer de Wtmo verwierp, zien betrokkenen het voorstel als onderdeel van een bredere ontwikkeling waarin transparantieverhogende maatregelen en veiligheidswetgeving de handelingsruimte van het middenveld onder druk zetten. Enerzijds vanwege de toegenomen regeldruk en administratieve lasten, anderzijds vrezen betrokkenen dat wetgeving een disproportionele inbreuk zal zijn op hun (grond)rechten.

De ambtenaren vanuit verschillende ministeries die wij spraken, waarden de inbreng van maatschappelijke organisaties in de besluitvorming over wetgeving en beleid. Ook vanuit de politiek klinken er positieve geluiden over de betekenis van maatschappelijke organisaties voor de samenleving en onze democratische rechtsstaat. Tegelijkertijd ervaren maatschappelijke organisaties dat de waardering van politici en ambtenaren zich steeds meer uitsluitend richt op hun uitvoerende en dienstverlenende

(en dus apolitieke) werkzaamheden, zoals armoedebestrijding en zingeving. Zij zien dat politici en ambtenaren hun meer signalerende en agenderende (en dus politieke) functies, zoals het aanpakken van maatschappelijke problemen of misstanden in beleid, steeds meer als problematisch beschouwen. Vooral organisaties die zich sterk maken voor specifieke maatschappelijke onderwerpen, migrantenkerken en islamitische organisaties ervaren deze ontwikkeling. De hiervoor genoemde ontwikkelingen brengen risico's met zich mee, omdat de mogelijkheid van een kritische dialoog tussen samenleving en politiek essentieel is voor het functioneren van een representatieve democratie.

S.3 De Wtmo en het maatschappelijk middenveld

S.3.1 De Wtmo en de POCOB

Het wetsvoorstel Wtmo werd in november 2020 ingediend met als doel het tegengaan van ongewenste buitenlandse beïnvloeding via donaties aan maatschappelijke organisaties. Het wetsvoorstel was erop gericht om misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering, tegen te gaan. Om buitenlandse beïnvloeding te monitoren en te blokkeren voorzag het wetsvoorstel in een grotere informatiepositie voor controlerende, toezichhoudende en opsporingsinstanties ten aanzien van financiële transacties. Ook moest het wetsvoorstel de overheid (met name burgemeesters) meer handhavingsmogelijkheden bieden. De Wtmo werd begin 2025 aangenomen door de Tweede Kamer, maar een jaar later verworpen door de Eerste Kamer.

De basis voor de Wtmo werd gelegd door de Parlementaire Ondervragingscommissie Ongewenste Beïnvloeding (POCOB). Deze ondervragingscommissie kreeg van de Tweede Kamer de opdracht om onderzoek te doen naar problematisch gedrag vanuit salafistische hoek. Dit ging met name om de ongewenste buitenlandse financiering en extremistische sprekers. De POCOB concludeerde dat er sprake was van beïnvloeding vanuit het buitenland en stelde dat dit reden was tot zorg. De commissie zag beïnvloeding uit onvrije landen bij het oprichten, besturen en financieel ondersteunen van moskeeën en aanverwante stichtingen, zoals informele moskeescholen. Hoewel de focus vanaf het begin lag op de geldstromen naar islamitische organisaties, was het idee van de Wtmo om de gehele sector van goedbedoelenorganisaties te raken.

S.3.2 Perspectieven van maatschappelijke organisaties op de Wtmo

Maatschappelijke organisaties beschouwen de Wtmo als onderdeel van een breder palet aan maatregelen waarmee de overheid de ruimte van het maatschappelijk middenveld inperkt. Zij wijzen op de optelsom van bestaande en voorgenomen wetgeving die gericht is op het verhogen van transparantie van en het verkleinen van het risico op ongewenste buitenlandse beïnvloeding. De reeds bestaande Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Wbtr) hebben de regeldruk voor organisaties vergroot, met als gevolg een aanzienlijke toename van administratieve lasten. Hierdoor moeten organisaties meer personeel en middelen inzetten voor hun eigenlijke taken. Organisaties merken bovendien een daling van het draagvlak onder mensen om zich in te zetten voor een maatschappelijke organisatie, vanwege de zwaarte van bestuurlijke taken en toegenomen persoonlijke aansprakelijkheid. Wanneer de Wtmo zou worden uitgevoerd, dan zou die tendens alleen maar verder worden versterkt, voorspellen organisaties.

Transparantieverhogende wetgeving zoals de Wtmo raakt alle 350.000 stichtingen in Nederland, van goedbedoelenorganisaties tot sportverenigingen en religieuze organisaties. Toch vrezen verschillende betrokkenen vanuit het middenveld dat hun organisatie buitenproportioneel geraakt zou worden onder de uitvoering van deze wet. Het gaat hier om betrokkenen bij organisaties die opkomen voor onderwerpen of bevolkingsgroepen waarover grote maatschappelijke en politieke verdeeldheid bestaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor organisaties die actief zijn rond onderwerpen als het klimaat of de rechten van specifieke bevolkingsgroepen, maar ook voor betrokkenen vanuit migrantenkerken en moskeeën. Deze organisaties vrezen vooral dat generieke wetgeving politiek wordt ingezet om de ruimte van

specifieke organisaties of gemeenschappen te beperken. Gezien de vergaande controlemaatregelen vrezen maatschappelijke organisaties op een disproportionele inbreuk op hun (grond)rechten.

In bredere zin geven bestuurders en medewerkers van maatschappelijke organisaties aan dat zij de overheid als minder responsief ervaren ten aanzien van hun noden en wensen. Zij wijzen erop dat ambtenaren voorzichtig, afwachtend en soms zelfs afwijzend worden in het contact, als gevolg van het heersende gepolariseerde politieke klimaat. Maatschappelijke organisaties geven daarbij aan dat contacten minder vanzelfsprekend zijn en dat het voor hen steeds lastiger is om signalen van burgers te agenderen. Politici en ambtenaren bieden daar steeds minder ruimte voor. In het algemeen geven maatschappelijke organisaties aan dat de mogelijkheden om bijvoorbeeld via rechtszaken of protestbijeenkomsten in verzet te komen, ingeperkt zijn.

Voor islamitische organisaties en migrantenkerken spelen er nog specifieke, aanvullende problemen als het gaat om de toegang tot en samenwerking met de overheid. Deze organisaties ervaren een grotere afstand tot de politiek en ambtenarij. Migrantkerken geven aan dat ze regelmatig worden vergeten, terwijl islamitische organisaties het gevoel hebben dat ze eenzijdig negatief worden benaderd. Bestuurders van islamitische organisaties vertellen dat de overheid op allerlei manieren inzichten en informatie van hen vraagt, maar niet openstaat voor de inbreng van hun achterban. De ervaring van deze bestuurders is dat de kennis en inzichten die zij inbrengen, gekleurd wordt door negatieve frames rond radicalisering en emancipatievraagstukken. Dit maakt interacties met de overheid voor met name islamitische bestuurders een moeizame en vrijwel altijd onbevredigende aangelegenheid. Volgens hen stelde de overheid zich de afgelopen jaren steeds heel wisselend op als gesprekspartner. Waar het ministerie van SZW haar best deed vertrouwen te herwinnen, daar ontwikkelde het ministerie van J&V op verzoek van de politiek juist wetgeving die zij als zeer vijandig ervaren.

S.4 Handelingsperspectieven

S.4.1 Naar een overheidsvisie op het middenveld en ruimte voor tegenmacht

Een gezonde democratische rechtsstaat is gebaat bij een balans tussen de verschillende machten (de zogenaamde trias politica). Het maatschappelijk middenveld is van oudsher één van de maatschappelijke krachten die ervoor zorgt dat die verschillende machten in balans blijven. Waar nodig kunnen zij als kritische tegenmacht fungeren om verstoringen in de balans aan te kaarten bij het publiek en de politiek.

Maar om deze politieke rol te vervullen, heeft het maatschappelijk middenveld wel voldoende ruimte nodig. In de eerste plaats gaat het om de ruimte voor organisaties om als onafhankelijke tegenmacht te fungeren. Dit verlangt van politiek en overheid dat zij responsief zijn voor de kritische signalen vanuit het middenveld.

Deze ruimte kan gevonden worden in een verdere formele verankering van interacties in ambtelijke besluitvormingsprocessen, waarbij ambtenaren tijd en reflectieruimte krijgen om inzichten een plaats te geven. Daarbij is ook aandacht voor en openheid naar de uiteenlopende perspectieven van organisaties aan de onderhandelingstafels onontbeerlijk, zonder van organisaties te verlangen dat ze met één stem spreken. Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties geven aan dat zij zich ervan bewust zijn dat beleidsafwegingen kunnen betekenen dat hun wensen niet altijd worden gehonoreerd. De bereidheid om onderling samen te werken om tot oplossingen te komen met politiek en overheid is in principe groot.

In de tweede plaats is financiële ruimte van belang. Tijdens de interviews en focusgroepen benadrukten verschillende organisaties de noodzaak van een meer structurele financieringsstructuur, zodat zij hun werkzaamheden op de lange termijn kunnen waarborgen. Verder zit de benodigde ruimte in het voorkomen van een verdere organisatorische belasting van organisaties. Wetgeving als de Wtmo komt bovenop bestaande en controlemaatregelen zoals de Wwft, Wbtr en registraties bij de KvK en

Belastingdienst. Bovendien zijn er (internationaal) erkende controlemechanismen aanwezig, zoals de vereisten rond de ANBI-status en zelfregulering zoals de CBF-registraties.

Op dit punt zou een uitgewerkte overheids- of beleidsvisie een goed uitgangspunt kunnen zijn om de duurzame samenwerking tussen overheid en middenveld te garanderen en het publieke en politieke draagvlak ervan te vergroten. In zo'n visie zou in elk geval aandacht moeten zijn voor de erkenning van de (grondwettelijke) rechten en de waardering van het publieke belang van het middenveld; voor de wederzijdse verwachtingen binnen besluitvorming over wetgeving en beleid; en voor de vraag hoe de operationele ruimte voor het maatschappelijk middenveld kan worden geborgd om haar uiteenlopende maatschappelijke rollen te kunnen blijven vervullen.

S.4.2 Herijk de waardenafweging achter beleid dat het middenveld raakt

Overwegingen om de veiligheid van samenleving en democratie te beschermen, vormden een belangrijke aanleiding tot wetgeving als de Wwft, Wbtr en wetsvoorstellen als de Wbvoo, Wtio en de Wtmo. Veiligheid is ontegenzeggelijk een belangrijke conditionele waarde voor het functioneren van een samenleving. De overheid ziet het waarborgen van de veiligheid van haar burgers dan ook als kernopdracht. Om de veiligheid van burgers te kunnen garanderen is het begrijpelijk dat de overheid inzicht moet hebben in wat er gebeurt in de samenleving, en daar controle- en handhavingsmiddelen voor instelt.

Uit de reflecties van maatschappelijke organisaties zien we dat het veiligheidsstreven van de overheid tegelijkertijd ook problemen oplevert. In het licht van een politiek klimaat van polarisatie en groeiend publiek wantrouwen, leveren maatregelen die bedoeld zijn om de veiligheid van burgers en de democratische samenleving te beschermen, voor specifieke bevolkingsgroepen juist onveiligheid op.

Dit vraagt om een bredere blik op de gevolgen van veiligheidswetgeving en aanverwante beleidsinstrumenten. Zo'n heroriëntatie zou kunnen plaatsvinden vanuit een mensenrechtenperspectief. Inzichten uit eerder SCP-onderzoek naar overheidslegitimiteit en politiek vertrouwen kunnen daarbij richting geven. Maatregelen kunnen bijvoorbeeld worden beoordeeld langs de lat van indicatoren van procedurele rechtvaardigheid van maatregelen, responsiviteit van overheidsinstituten en de resultaten van overheidsbeleid. Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties suggereren dat toekomstige wetsvoorstellen uit moeten gaan van een gerichte aanpak op specifieke en bewezen risico's, in plaats van de generieke wetgeving. De overheid zou samen met het middenveld een risicogerichte aanpak kunnen ontwikkelen, om zo een scherper beeld te krijgen van risico's, kwetsbaarheden en mogelijke dreigingen. Een punt van zorg is wel dat een risicogerichte aanpak in het licht van securitisering kan leiden tot een nog sterkere negatieve focus op specifieke organisaties. Ook hier is waakzaamheid vanuit een mensenrechtenperspectief belangrijk.

S.5 Maak ruimte voor het middenveld

Dat de Wtmo door de Eerste Kamer is verworpen, betekent niet dat daarmee ook de druk op het middenveld is verdwenen. En hoewel maatschappelijke organisaties opgelucht zijn met deze verwerping, verwachten en vrezen zij dat de overheid opnieuw met soortgelijke wetsvoorstellen zal komen. Dat maakt dat dynamieken die we in dit rapport bespreken en de boodschap die wij daaraan verbinden, blijvend relevant zullen zijn.

Maatschappelijke organisaties kunnen, als georganiseerde burgercollectieven, een praktische, ondersteunende rol vervullen. Maar voor het functioneren van de democratische rechtsstaat moet er ook ruimte zijn voor de meer kritische, agenderende rol die organisaties kunnen vervullen. Als intermediair tussen burgers en overheid zijn maatschappelijke organisaties in staat om misstanden te signaleren en fundamentele problemen aan te kaarten bij de overheid. Maar alleen als zij daar de ruimte voor krijgen.

1 Introductie

1.1 Maatschappelijke organisaties in de knel?

Een breed, sterk en betrokken maatschappelijk middenveld is essentieel voor onze representatieve democratie. Het middenveld, dat bestaat uit burgercollectieven en maatschappelijke organisaties, wordt wel gezien als het sociale weefsel tussen burgers en als plaats waar burgers en overheid elkaar kunnen ontmoeten (Bekkers et al. 2023; Billis 2010; Brandsen en Pape 2015; Dekker 2004; De Moor 2019).¹ Naar schatting zijn in Nederland zo'n 350.000 maatschappelijke organisaties actief die zich inzetten voor het 'algemeen nut'.² Het kan dan gaan om (inter)nationale goededoelenorganisaties, patiënten- en cliëntenorganisaties, en vakbonden, maar ook om lokale geloofsgemeenschappen en sportverenigingen. Deze organisaties vormen voor burgers de platforms om zich te organiseren rond thema's die voor hen belangrijk zijn. Richting de overheid maken burgercollectieven en maatschappelijke organisaties zich sterk voor de belangen van burgers en dragen zo bij aan overheidsbeleid dat daarbij aansluit (Brandsen et al. 2005; Helleman 2016; Posthumus et al. 2014; Putnam 2000). Het signaleren en agenderen van maatschappelijke problemen behoort tot de kernrollen van het maatschappelijk middenveld. Waar nodig biedt het middenveld een tegenwicht tegen de overheid (zie ook: Bakx 2025; Braun 2016; Tjeenk Willink 2023; Van Wessel et al. 2025). Daarmee heeft het maatschappelijk middenveld een belangrijke functie in het onderhouden van de balans tussen de verschillende machten in onze democratische samenleving, de zogenoemde trias politica.

De waarde van het maatschappelijk middenveld voor de samenleving is dermate groot, dat haar aanwezigheid wordt beschermd door de grondwet en haar ruimte is vastgelegd in internationale mensenrechtenverdragen.³ Hoewel de Nederlandse staat beperkingen kan opleggen vanwege zorgen over de openbare orde of ter bescherming van de democratische rechtsstaat, is ze daarbij gebonden aan strikte voorwaarden om politieke willekeur of opportunisme te voorkomen. De overheid moet zich terughoudend opstellen in het inperken van de vrijheid van vereniging omdat deze nauw verbonden is met andere grondrechten. De redenering is daarbij als volgt:

In verenigingsverband kunnen uiteenlopende activiteiten worden ontplooid die beschermd worden door onder meer de vrijheid van meningsuiting, het recht tot vergadering en betoging, de vrijheid van godsdienst en de onderwijsvrijheid. Wanneer beperkingen zouden worden gesteld aan de verenigingsvrijheid, zou dat in veel gevallen gevolgen hebben voor de mogelijkheid tot uitoefening van al deze politieke grondrechten. (Burkens 1989: 155)

Bovendien benadrukte het College voor de Rechten van de Mens (CRM) recentelijk nog dat de overheid de plicht heeft om maatschappelijke organisaties te faciliteren in hun uiteenlopende functies:

¹ In dit rapport hanteren we de term maatschappelijke organisaties in plaats van burgercollectieven of burgerinitiatieven. Hoewel de twee concepten sterk overlappen, kiezen we nadrukkelijk voor de term maatschappelijke organisaties om aan te geven dat het hier gaat om de meer geformaliseerde vormen van burgercollectieven.

² We volgen met dit aantal het getal dat in 2020 door de Raad van State werd genoemd in haar beoordeling van het wetsvoorstel (TK 2020/2021d). Zie voor een handzaam overzicht van doelen die het maatschappelijk middenveld zichzelf stelt de publicatie *Wat maakt goede doelen onmisbaar voor onze samenleving* vanuit Goede Doelen Nederland (GDN 2023). Dit boekje werd samengesteld op basis van interviews met uiteenlopende experts over het openbaar bestuur.

³ In de Nederlandse grondwet zien we dat terug in artikel 8 over de 'vrijheid van vereniging en vergadering'. Binnen het handvest van de grondrechten van de Europese Unie gaat het om artikel 11 en in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens om artikel 20. Voor een toelichting op het Nederlandse GW-artikel 8, zie www.nederlandrechtsstaat.nl/grondwet/inleiding-bij-hoofdstuk-1-grondrechten/artikel-8-recht-tot-vereniging/. Voor de EVRM zie artikel 11 fra.europa.eu/nl/eu-charter/charter/article/11-de-vrijheid-van-meningsuiting-en-van-informatie. Voor de UVRM zie unic.org/nl/universele-verklaring-van-de-rechten-van-de-mens/.

De overheid moet op grond van mensenrechten deze ruimte waarborgen door met wetgeving, beleid en praktijk de voorwaarden te scheppen die deelname aan het maatschappelijke middenveld mogelijk maken. Met andere woorden, de overheid moet zorgen voor een faciliterende omgeving (enabling environment) voor het maatschappelijk middenveld. (CRM 2025: 9)

De aanleiding voor het CRM om dit punt nog eens te benadrukken, is haar toenemende bezorgdheid over de ruimte die het maatschappelijk middenveld momenteel inneemt (2025: 7). Ze stelt dat Nederland van oudsher een 'bloeiend en pluriform' maatschappelijk middenveld kent, maar constateert op basis van onderzoek onder maatschappelijke organisaties (Coenders et al. 2025) dat die ruimte afneemt. Het CRM maakt zich zorgen over initiatieven vanuit de Tweede Kamer die zijn bedoeld om de bewegingsruimte voor maatschappelijke organisaties te herzien. Het gaat hier onder meer om de toegang van organisaties tot de rechtspraak en het gebruik van het demonstratierecht.

Zo bevroegen Tweede Kamerleden de representativiteit van deze organisaties, als reactie op de door milieuorganisaties gewonnen rechtszaken tegen de staat. Verschillende fracties waren van mening dat de invloed van organisaties buitensporig groot was, gezien hun ledenaantal. Daarbij stelden ze dat deze organisaties niet in het algemeen belang opereerden, maar vanuit specifieke belangen (TK 2022/2023c; TK 2023/2024a). Dit leidde tot moties die opriepen tot het invoeren van een scherpere representatietoets, om de rechtsgang voor organisaties te bemoeilijken. Het Nederlands Helsinki Comité (NHC) spreekt in dit verband over het 'criminaliseren', door politici, van 'kritische acties van maatschappelijke organisaties waar zij het mee oneens waren' en beoordeelt de retoriek vanuit parlementsleden in dit verband als 'schadelijk' (Chaghrouani et al. 2026: 26; Civil Liberties Union for Europe 2026: 620-622).

Een ander recent voorbeeld is het initiatiefwetsvoorstel Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties (Wbvoo). Met het oog op gevaar vanuit criminele activiteiten door motorbendes was deze wet in 2020 met een ruime meerderheid aangenomen in de Tweede Kamer. Vervolgens verwierp de Eerste Kamer de wet eind 2025, omdat ze zich realiseerde dat de Wbvoo wel eens een verregaande inperking van de vrijheid van vereniging zou kunnen zijn (TK 2018/2019a; 2018/2019b). Dit voorbeeld laat duidelijk zien dat de scepsis tegenover kritische, publiekelijk actieve maatschappelijke organisaties een politieke realiteit is.

De parlementaire kritiek op de politieke invloed van maatschappelijke organisaties is overigens niet nieuw. Recent nog uitten politici en politieke analisten kritiek op het middenveld als (potentiële) ondemocratische macht. Specifieke maatschappelijke organisaties zouden volgens hen via achterkamertjes en gesloten circuits besluitvorming beïnvloeden (Hoogenboom 2011; Van 't Hul 2020; Lelieveldt 1999).

De verhoudingen tussen overheid en maatschappelijk middenveld staan dus steeds opnieuw ter discussie. Het zorgt ook voor verandering van de ruimte die maatschappelijke organisaties toegekend krijgen om hun maatschappelijke rollen te vervullen. Op zich zijn zulke verschuivingen en veranderingen niet vreemd. Ze treden op als gevolg van veranderingen in de (inter)nationale politieke context en ontwikkelingen in de bestuurskundig-politieke idealen over de positie van de overheid tegenover uitdagingen van de samenleving (Blijleven en Kooiker 2022). Dit alles wijst er echter wel op dat het, gezien het maatschappelijke en democratische belang van het middenveld, noodzakelijk is om zicht te blijven houden op deze veranderende verhoudingen tussen overheid en middenveld. En op welke consequenties zulke veranderingen hebben. Met dit onderzoeksrapport proberen wij dat inzicht te bieden, door de verhouding tussen middenveld en overheid nader te onderzoeken.

1.2 Casus, onderzoeksvragen en analytisch kader

1.2.1 De casus: Wtmo

Om de actuele verhoudingen tussen maatschappelijke organisaties en de overheid te bestuderen, richten we ons op een casus waarin beiden met elkaar interacteren. In dit rapport is die casus het ontwikkelingsproces van de Wtmo.⁴

Het doel van de Wtmo is ‘tegengaan dat ontvangen donaties bij maatschappelijke organisaties zorgen voor onwenselijke buitenlandse beïnvloeding’. Dit is terug te lezen in de memorie van toelichting van 20 november 2020 van de minister van Rechtsbescherming (TK 2020/2021c: 3). Meer specifiek is de wet erop gericht: ‘[...] om misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan’.⁵ De overheid vreest namelijk dat financiering uit het buitenland de democratische rechtsstaat ondermijnt. Volgens de minister bestaat er een reëel risico dat met de financiering vanuit zogenoemde ‘onvrije landen’, ‘anti-integratief’, ‘antidemocratisch’ en ‘anti-emancipatoir’ gedachtegoed ons land binnenkomt (zie ook: Berger 2024). In het politieke debat dat aanleiding gaf tot het wetsvoorstel, ging de aandacht specifiek uit naar moskeeën. Nederlandse moskeebesturen zouden vanwege financieringsstromen vanuit islamitische landen onder invloed komen te staan van onder meer salafistisch gedachtegoed (zie [hoofdstuk 2](#)).⁶

Om de buitenlandse inmenging in Nederlandse stichtingen tegen te gaan, biedt de Wtmo bestuurders een pakket aan maatregelen waarmee zij bij organisaties opheldering over geldstromen kunnen afdwingen en indien nodig tegengaan. Zo ‘krijgen de burgemeester, het Openbaar Ministerie (OM) en andere specifiek aangewezen overheidsinstanties de bevoegdheid om bij maatschappelijke organisaties – zoals stichtingen, verenigingen, kerkgenootschappen en buitenlandse rechtspersonen – gericht navraag te doen naar buitenlandse giften’. Het wetsvoorstel verplicht stichtingen om deze financiële stukken voortaan te deponeren bij het Handelsregister van de Kamer van Koophandel. Daarnaast geeft het toezicht- en handavingsinstanties toegang tot die informatie. Met andere woorden: ‘de informatiepositie van diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken wordt zo vergroot’ (TK 2020/2021b). Naast het vergroten van de informatiepositie van overheidsdiensten voorziet de wet zowel burgemeesters als het OM van instrumenten om te kunnen handhaven. Het gaat hierbij onder meer over een zogenoemd stakingsbevel, waarbij burgemeesters de mogelijkheid hebben om rekeningen te bevriezen, en te verordenen dat de organisatie alle activiteiten staakt.

De Tweede Kamer nam het wetsvoorstel op 1 april 2025 aan met een meerderheid van 114 stemmen, nadat zij er op 4 februari en 20 maart in plenair verband over hadden gedebatteerd in bijzijn van toenmalig minister Van Weel (VVD) van Justitie en Veiligheid.⁷ Op 17 maart 2026 vond de plenaire

⁴ Dit rapport is onderdeel van een tweeluik. Samen met het deelrapport over de Participatiewetherziening vormt dit de empirische basis van een overkoepelend onderzoek over de ruimte voor het maatschappelijk middenveld. Het onderzoeksrapport over de Participatiewetherziening verschijnt gelijktijdig met dit onderzoeksrapport (Van 't Hul et al. 2026). Op een later moment volgt een publicatie waarin we ingaan op de burgerperspectieven op de rol van maatschappelijke organisaties, zowel in hun persoonlijke levens als in politiek en maatschappij.

⁵ Zie voor de tijdlijn en overzicht van kamerstukken de website van de Tweede Kamer, zie www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z22508&dossier=356q6.

⁶ In 2018 waarschuwde de AIVD voor geldstromen vanuit het Midden-Oosten, zo werd onder meer bekend via de Volkskrant (2018a). In die tijd kwam ook NRC met enkele artikelen waarin zij ingingen op de buitenlandse geldstromen naar uiteenlopende moskeeën in Nederland (NRC 2018). Vervolgens riep de burgemeester van Den Haag op tot extra maatregelen om handhavend te kunnen optreden tegen de betreffende moskeeën (De Volkskrant 2018b). Twee jaar eerder, in 2016, was er eveneens publieke en politieke commotie ontstaan naar aanleiding van geldstromen vanuit het buitenland, waarbij bekend werd dat de veiligheidsdiensten lijsten bijhielden van moskeeën die zij als risicovol beschouwden vanwege financiële banden met organisaties vanuit het Midden-Oosten (De Volkskrant 2016). De commotie leidde er onder andere toe dat verschillende moskeeën de overheid, en dan in het bijzonder de Belastingdienst, voor de rechter daagden. Zij werden in het gelijk gesteld wat betreft hun aanklacht dat de Belastingdienst discriminerend te werk was gegaan, en dat hun ANBI-status onterecht was afgenomen (NOS 2023b; De Limburger 2024).

⁷ Zie de website van de Eerste Kamer voor een actueel overzicht van het ontwikkelingsproces van de Wtmo in de Eerste Kamer: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/356q6_wet_transparantie_en.

behandeling van het wetsvoorstel plaats in de Eerste Kamer, waarna het wetsvoorstel op 24 maart 2026 werd verworpen.

Als casus voor onderzoek blijven ontwikkelingen rond de Wtmo onverminderd relevant: ze bieden inzicht in de bredere actuele politieke ontwikkelingen in de verhoudingen tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. In dit onderzoeksrapport richten we ons op de ervaringen en interacties van maatschappelijke organisaties en ambtenaren voorafgaand en tijdens de ontwikkeling van de Wtmo. Dit is grofweg tussen eind 2018 en najaar 2025.

1.2.2 De onderzoeksvragen

Voor ons gestelde doel is de ontwikkeling van de Wtmo een passende casus om de verhoudingen tussen organisaties en overheid te onderzoeken. De Wtmo is namelijk gericht op organisaties zelf en de ontwikkeling van de wet biedt inzicht in de uiteenlopende interpretaties over de ruimte en rol van het maatschappelijk middenveld. De ontwikkeling van de Wtmo is daarmee een *nested case study* binnen het bredere onderzoek naar de verhoudingen tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Een *nested case study* is een type *case study* waarbij een specifieke casus in detail en in diens bredere context onderzocht kan worden. Zo wordt het mogelijk om ook botsingen over achterliggende waarden en mechanismen van in- en uitsluiting te bestuderen (Thomas 2021: 191). De volgende onderzoeksvraag is daarbij leidend: *Welke ruimte ervaren en nemen maatschappelijke organisaties om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid, en welke dynamieken van in- en uitsluiting spelen daarbij een rol?*

De centrale onderzoeksvraag beantwoorden we door deze op te delen in twee deelvragen. Daarbij concretiseren we de notie van *ruimte krijgen* als ervaringen van in- en uitsluiting, en *ruimte nemen* als de strategieën om invloed uit te oefenen:

- 1 *Hoe ervaren betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en de ambtenarij hun onderlinge verhoudingen, en welke vormen van in- en uitsluiting ervaren zij?*
- 2 *Welke strategieën hanteren maatschappelijke organisaties om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid?*

Vervolgens voegen we een derde deelvraag toe als basis voor mogelijke handelingsperspectieven over de samenwerking tussen overheid en organisaties:

- 3 *Wat kan er volgens maatschappelijke organisaties en ambtenaren worden gedaan om voldoende ruimte te bieden aan maatschappelijke organisaties binnen besluitvormingsprocessen over wetgeving zoals de Wtmo?*

1.2.2 Het analytisch kader

Om de dynamieken van in- en uitsluiting in het besluitvormingsproces rond wetgeving zoals de Wtmo te duiden, hanteren we een analytisch kader. Een analytisch kader geeft richting aan de duiding van empirische bevinding: het is de bril waarmee we naar onze data kijken. Daarnaast maken we in dit rapport gebruik van *counter conduct*-literatuur (Boomsma en O'Dwyer 2019; Death 2010).

Het uitgangspunt van *counter conduct*-literatuur is dat overheden verschillende (beleids)instrumenten inzetten om gewenst gedrag van burgers, of in dit geval maatschappelijke organisaties, te stimuleren. Deze instrumenten – in *counter conduct*-termen: *devises* – kunnen meer repressief of meer stimulerend zijn. Voorbeelden van de eerste zijn handhavingsmaatregelen en verboden, voorbeelden van de tweede zijn subsidies of inspraakmogelijkheden. Waar verboden en subsidies expliciete beleidsinstrumenten zijn om gedrag te reguleren, beschikken overheden ook over meer subtiele manieren van reguleren, namelijk door middel van taal. Het gaat hier om specifiek woordgebruik, definities, (juridische) terminologie, en frames waarmee de overheid beïnvloedt hoe burgers en organisaties over maatschappelijke problemen denken. Daarmee beïnvloedt ze ook hoe gedacht wordt over oplossingen. Zoals Bröer (2006) laat zien, vloeien uit bepaalde problemedefinities vanzelfsprekend bepaalde oplossingsrichtingen voort. Taal is daarmee een belangrijk middel om specifiek overheidsbeleid mee te legitimeren.

Bestuur en beleidvorming zijn overigens geen eenrichtingsverkeer vanuit de overheid: maatschappelijke organisaties kunnen er een eigen legitimerend verhaal tegenover zetten. In de context van belangenbehartiging over wetgeving en beleid zijn er voor organisaties uiteenlopende strategieën waarmee ze dat verhaal presenteren en aannemelijk proberen te maken. In de literatuur over belangenbehartiging wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen conventionele, demonstratieve en confronterende strategieën. Deze drie vormen sluiten in verschillend mate aan op de dominante bestuurscultuur van overleg (Nederland en Duyvendak 2004). De effectiviteit van deze strategieën is afhankelijk van verschillende factoren, waaronder het maatschappelijk aanzien van een organisatie, haar positie binnen het bestuurlijke netwerk, de organisatorische capaciteiten, en de kennis over het beleidsveld. De strategieën kunnen meer of minder aansluiten bij de denkwereld, instrumenten en taal van de overheid. Binnen de Nederlandse bestuurscultuur geldt in grote lijnen dat meer aansluiting leidt tot succesvollere belangenbehartiging (Van 't Hul 2020). Daar staat wel het risico van inkapseling tegenover: *counter conduct* die in de praktijk nauwelijks meer herkenbaar is als vorm van verzet.

Om de dynamieken van *conduct* (regulering) en *counter conduct* te begrijpen, bestuderen we de interacties tussen de overheid en maatschappelijke organisaties. We vatten de term interacties daarbij breed op: het gaat om formeel overleg tussen betrokkenen aan de onderhandelingstafels van de overheid en (email) correspondentie, maar ook om indirectere vormen van contact zoals beleidsdocumenten, wetteksten of publieke uitingen in de media. Al die interacties zijn 're-iteratief': ze worden niet alleen bepaald door de zelfbeelden, rolopvattingen en kennisposities van betrokkenen, maar vormen deze tegelijkertijd.

Bovendien worden deze interacties beïnvloed door de institutionele context waarbinnen ze plaatsvinden. In het geval van besluitvorming over wetgeving en beleid zijn dat de juridisch-bureaucratische kaders van de ministeries. Uit die kaders volgen normen en ideeën over het 'juiste' verloop van het besluitvormingsproces en over de gewenste houdingen en handelingen van (externe) betrokkenen (Bevan en Rasmussen 2020; Van 't Hul 2020). De juridisch-bureaucratische kaders hebben daarmee gevolgen voor de ruimte die organisaties krijgen en kunnen nemen voor hun strategieën (Braun 2022; Fraussen 2020; Halpin en Fraussen 2017).

Een kernconcept in dit onderzoeksrapport is representativiteit, oftewel 'het op een bepaalde manier aanwezig maken van iets wat letterlijk of in feite niet aanwezig is' (Pitkin 1967: 8, vertaling in Stolk 2020: 476). Representeren gaat volgens politiek denker Hanna Pitkin over het 'handelen in het belang van de gerepresenteerden op een manier die responsief is voor hun noden en wensen' (1967: 209, onze vertaling). Wat belangenbehartiging betreft, nemen maatschappelijke organisaties de rol van vertegenwoordigend orgaan op zich om bij de overheid de noden, wensen en idealen van een bevolkingsgroep kenbaar te maken. De invulling en beoordeling van wie of wat op welk moment geldt als representatief orgaan is daarbij 'vooral afhankelijk van de beoordelaar' (Stolk 2020: 476; Pitkin 1967: 9). Voor maatschappelijke organisaties is het belangrijk dat de overheid hen erkent als representatief voor een bepaalde bevolkingsgroep of ideaal, oftewel: als legitieme gesprekspartners voor de overheid. Organisaties hebben er dan ook belang bij om.

Daarmee is representativiteit onderdeel van *claims-making* door betrokkenen (Bloemraad 2018; Bockman 1991; Lindekilde 2013). Representativiteit fungeert als een politiek instrument dat betrokkenen op verschillende manieren kunnen aanwenden om hun status en geloofwaardigheid te vergroten, of dat van anderen te ondergraven. Voor maatschappelijke organisaties staat er veel op het spel: een succesvolle *daim* op representativiteit vergroot de kans op toegang tot onderhandelingstafels en de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op beleidskeuzes. Claims over representativiteit zijn daarmee onderdeel van de belangenbehartigingsstrategieën waarmee organisaties zichzelf legitimeren of andere organisaties delegitimeren. De botsende representativiteitsclaims vormen de rode draad in dit rapport. Aan de hand daarvan vertellen we het verhaal over ruimte en in- en uitsluiting. Daarbij komen ook verschillende elementen van de *counter conduct*-analyse aan bod, omdat botsingen over representatie uiteindelijk gaan over wat geldt als een legitieme kennispositie en -identiteit.

1.3 Onderzoeksmethoden

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, maken we gebruik van interviews en focusgroepen met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en ambtenaren. Daarnaast voerden we een uitgebreide inhoudsanalyse uit van officiële documenten, zoals kamerstukken en handelingen van de Tweede en Eerste Kamer, bijdragen van maatschappelijke organisaties aan internetconsultaties, en documenten die maatschappelijke organisaties aan ons verstrekten. Ook voerden we een literatuurstudie uit om onze bevindingen en analyses te contextualiseren en in te bedden in bestaande academische inzichten. In deze paragraaf gaan we kort in op de verschillende methoden. Zie de bijlage *Methodologische verantwoording* voor een uitgebreidere uitleg van de onderzoekskeuzes.⁸

We startten dit onderzoek met een narratieve literatuurstudie (Baumeister en Leary 1997; Pautasso 2019). Daarbij ging onze aandacht in eerste instantie uit naar zogenoemde primaire bronnen: teksten die geproduceerd zijn door de betrokkenen zelf of die een rol spelen in hun werkzaamheden. Het kan dan gaan om mediaberichten en teksten op websites, maar ook om parlementaire bronnen van de Tweede Kamer waarin de Wtmo ter sprake komt. In dat laatste geval gaat het bijvoorbeeld om de stenogrammen van de plenaire kamerdebatten, het wetsvoorstel zelf, de bijbehorende memories van toelichting, de moties van kamerleden, maar ook om belangrijke bijlagen zoals externe onderzoeksrapporten en de reflecties van experts en kennisinstituten. Aan de hand van deze bronnen gingen we vanaf het heden steeds verder terug de tijd in, met de onderlinge verwijzingen als leidraad. Zo verwezen mediaberichten vaak terug naar eerdere berichtgeving in andere media (zogenoemde *linked journalism*). Parlementaire bronnen in voetnoten verwezen naar de aanleidingen voor bepaalde beleidskeuzes en motivaties van het ministerie van Justitie en Veiligheid (JenV) en Tweede Kamerleden. Het resultaat hiervan vormt de basis voor zowel [hoofdstuk 1](#) als [hoofdstuk 3](#).

Parallel aan de analyse van primaire bronnen bestudeerden we secundaire bronnen, oftewel: de (inter)nationale academische literatuur. Dit deden we in twee rondes. In de eerste ronde richtten we ons op klassieke bestuurskundige, politiek-historische en sociologische studies over het maatschappelijk middenveld (of in het Engels taalgebied: *civic space*, *civil society*, of *civil democracy*). We koppelden de inzichten uit die studies vervolgens aan de primaire bronnen die we op dat moment al verzameld hadden. Dit zette ons op het spoor van de specifiekere onderwerpen en concepten die we in onze tweede zoekronde centraal stelden. Hier verkenden we onder meer kernconcepten zoals ‘representativiteit’, ‘hybridisering’, ‘accountability’, ‘transparantie’, maar ook ‘securitisering’. In deze tweede ronde werd ook duidelijk hoe sterk het voortraject van de Wtmo verweven is met veiligheidszorgen rond islamitische organisaties. In methodologische termen deden we hier aan *forward and backward literature chaining* (of: *referencing*), waardoor voor onderzoekers een steeds uitgebreider (en vaak ook complexer) netwerk ontstaat van met elkaar samenhangende concepten en academische inzichten (Pacheco-Vega (2018)). Het resultaat van dit werk vormt de basis van [hoofdstuk 1](#), waarin we de benodigde voorkennis over de voorgeschiedenis van de Wtmo bespreken.

De interviews met ambtenaren en betrokkenen van maatschappelijke organisaties vormen de kern van dit onderzoeksrapport. In deze gesprekken stonden hun ervaringen met en percepties op de Wtmo en het besluitvormingsproces rond het wetsvoorstel centraal. We besteedden zowel aandacht aan de interacties tussen maatschappelijke organisaties en ambtenaren, als interacties tussen organisaties onderling. Ter voorbereiding van de interviews en het opstellen van de topiclijsten voerden we gesprekken met antropologen, religiewetenschappers en politicologen. De topiclijsten waren toegespitst op de voorgeschiedenis en ontwikkeling van de Wtmo, ervaringen die zijn opgedaan in eerdere interacties met andere betrokkenen, en reflecties op onderwerpen als identiteit, strategie, representativiteit en aanbevelingen voor de toekomst.

⁸ Deze bijlage wordt apart gepubliceerd op www.scp.nl. We bespreken daarin de methoden van onderzoek die we gebruikten bij de twee deelstudies.

Tussen maart 2023 en december 2024 voerden we 25 interviews met in totaal 49 respondenten (zie *Bijlage A: Verantwoording van selectie van respondenten* aan het einde van dit rapport). Op basis van onze literatuurreview en oriënterende gesprekken maakten stelden we een *longlist* op van interviewkandidaten. Ons doel was om een zo breed mogelijk spectrum aan ambtelijke en maatschappelijke actoren te interviewen die betrokken waren bij de Wtmo of daarmee in verband werden gebracht. In methodologische termen streefden we naar een *sample to maximum range* (Weiss 1994). Dat wil zeggen dat de diversiteit binnen de steekproef op de meest relevante kenmerken een gelijke afspiegeling is van de actoren die zichzelf als stakeholder beschouwden. Binnen deze brede *sample* selecteerden we een zo groot mogelijke variatie aan maatschappelijke organisaties. Van (inter) nationale goededoelenorganisaties, zoals Oxfam Novib en Cordaid, tot nationale koepelorganisaties, zoals Goede Doelen Nederland, Milli Görüş Nederland en het Contactorgaan Moslims en Overheid. Ook spraken we met vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties, zoals het Human Security Collective, Meldpunt Islamofobie en Muslim Rights Watch Nederland, evenals religieuze organisaties. Daarbij ging het vooral om islamitische organisaties. Op basis van onze literatuurstudie en oriënterende gesprekken concludeerden we dat de Wtmo eerder vooral was gericht op het inzichtelijk maken en aanpakken van de buitenlandse financiering richting islamitische gemeenschappen en organisaties. In latere fasen verdwenen de directe verwijzingen naar bijvoorbeeld ‘salafistische aanjagers’ uit de officiële stukken van het ministerie van JenV, en werd het perspectief verbreed naar politieke extremistische groeperingen. Deze ontwikkeling is in dit rapport zichtbaar in de bijzondere aandacht die we enerzijds besteden aan de specifieke ervaringen van bestuurders van islamitische organisaties en migrantenkerken, en anderzijds aan de ervaringen en perspectieven van bestuurders vanuit de bredere sector van goededoelenorganisaties.

De Wtmo werd ontwikkeld onder verantwoordelijkheid van de minister van Rechtsbescherming, een post die onder het ministerie van JenV viel.⁹ Ondanks onze herhaaldelijke pogingen over de periode van twee jaar, bleek het onmogelijk om ambtenaren te spreken die vanuit het ministerie van JenV werkten aan de ontwikkeling en aanpassing van de Wtmo in de periode 2017-2024. Om het perspectief van de overheid voldoende aan bod te laten komen, hebben we binnen JenV andere directies aangeschreven en ook ons blikveld verbreed naar de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). We spraken daar met ambtenaren die vanuit hun functie contact hebben onderhouden met uiteenlopende maatschappelijke organisaties in het recente verleden. Op die manier konden we de perspectieven van ambtenaren met elkaar vergelijken en grip krijgen op de variaties en nuances in hun percepties en interacties.

Tweemaal organiseerden we een workshop waarin we in gesprek gingen met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en ambtenaren: in oktober en in november 2024. In de eerste workshop nodigden we betrokkenen van maatschappelijke organisaties uit om in gesprek te gaan over onze analyses. De bijeenkomst was bedoeld voor organisaties die we eerder hadden geïnterviewd, maar we stelden deze open voor betrokkenen van andere organisaties met wie we in de loop van het onderzoeksproces contact hadden gelegd. De tweede workshopronde stond in het teken van handelingsperspectieven. Daarin brachten we maatschappelijke organisaties en ambtenaren bij elkaar voor een gezamenlijke reflectie. Tijdens beide workshops organiseerden we deelsessies om in kleiner verband door te praten over onze bevindingen. De aanbevelingen die de aanwezigen tijdens deze focusgroepsessies ontwikkelden via creatieve werkvormen, vormen samen met de interviews en kennis vanuit de literatuur de kern van onze slotbespiegeling.

Het door ons verzamelde materiaal analyseerden we in MAXQDA, een softwareprogramma waarmee systematische codering van data mogelijk is en dat onderzoekers in staat stelt hun analyzewerk op elkaar af te stemmen. We codeerden de interviews in twee rondes. De eerste ronde was een open,

⁹ Het ging om een zogenoemd ministerie zonder portefeuille, ingesteld onder kabinet-Rutte III in 2017. Tijdens kabinet-Rutte IV werd de post gecontinueerd als ministerschap, maar onder kabinet-Schoof werd deze omgezet naar een staatsecretaris van Rechtsbescherming die bij het ministerie van JenV behoorde.

voornamelijk inductieve codeerronde. Deze werd gevoed door inhoudelijk-thematische overwegingen en de onderwerpen die ook in onze topiclijst voorbijkwamen. Naar aanleiding van deze codeerronde zetten we onze workshops op en benaderden we specifieke geïnterviewden voor de tweede keer om verdiepende vragen te stellen. De tweede ronde was een deductieve ronde, waarbij we enerzijds codes en onderwerpen met elkaar verbonden op conceptueel niveau (axiaal coderen) en anderzijds op zoek gingen naar elementen die van belang zijn voor onze *counter conduct*-analyse.¹⁰ De documenten rond de Tweede Kamerdebatten die we analyseerden voor hoofdstuk 3 verwerkten we in een apart MAXQDA-bestand, omdat de aard van het materiaal een eigen codeerschema vereiste.

Wanneer we citeren uit interviews of verwijzen naar uitspraken die gedaan zijn door maatschappelijke organisaties of ambtenaren, dan doen we dat in geanonimiseerde vorm. We zijn ons er namelijk van bewust dat uitspraken van betrokkenen onderlinge verhoudingen op scherp kunnen zetten. Bovendien is ons doel niet om op het niveau van specifieke organisaties uitspraken te doen, maar een overstijgende analyse te maken over de ruimte van het maatschappelijk middenveld.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport plaatsen we het ontwikkelingsproces van de Wtmo in een geheel van bredere ontwikkelingen rondom de verhoudingen tussen maatschappelijke organisaties en overheid. Dat doen we in drie hoofdstukken die in chronologische volgorde een periode uitlichten van de recente geschiedenis.

In [hoofdstuk 2](#) schetsen we de historische ontwikkelingen die voorafgingen aan de wens van de Tweede Kamer en opeenvolgende kabinetten om de Wtmo te ontwikkelen. Wij danken prof. dr. Evelien Tonkens, universiteitshoogleraar aan de Universiteit voor Humanistiek te Utrecht, hartelijk voor haar bijdrage aan de leescommissie van dit rapport. Op basis van de academische literatuur gaan we in op de veranderingen en continuïteit in de relatie tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld, waarbij we inzoomen op de periode 2001-2025. [Paragraaf 2.2](#) gaat in op politiek-maatschappelijke ontwikkelingen rond de positie van de islam en islamitische organisaties vanaf de jaren zeventig van de twintigste eeuw. Deze achtergrondkennis is nodig om de dynamieken rond de Wtmo in zijn geheel te begrijpen. In [paragraaf 2.3](#) richten we ons op de totstandkoming van de Wtmo zelf. Hierin beschrijven we hoe maatschappelijke en politieke zorgen over ondermijning en ongewenste beïnvloeding vanuit het buitenland via maatschappelijke organisaties ertoe leidden dat de Tweede Kamer verschillende onderzoeken instelde. En hoe het kabinet uiteindelijk de opdracht gaf voor de ontwikkeling van de Wtmo.

In [hoofdstuk 3](#) behandelen we de ontwikkeling rond de Wtmo grofweg in de periode tussen 2020 (het moment dat het wetsvoorstel arriveerde in de Tweede Kamer) en voorjaar 2025 (het moment dat de Tweede Kamer het wetsvoorstel besprak en in stemming bracht). De interviews en focusgroepgesprekken vormen de empirische basis van dit hoofdstuk. Deze voorzien we waar nodig in voetnoten van context, op basis van kamerstukken en mediaberichtgeving. Na de inleidende [paragraaf 3.1](#) vangen we in [paragraaf 3.2](#) aan met een analyse van de perspectieven van organisaties en ambtenaren op de Wtmo. In paragrafen 3.3 en 3.4 verbreden we onze analyse naar de reflecties van maatschappelijke organisaties en ambtenaren op hun samenwerking in recente jaren. Waar [paragraaf 3.3](#) gaat over de interacties en ervaringen rondom in- en uitsluitingen, behandelen we in [paragraaf 3.4](#) noties van representatie als politiek instrument van (zelf) legitimatie. Tot slot gaat [paragraaf 3.5](#) over de strategieën van organisaties om hun noden en belangen kenbaar te maken bij ambtenaren en politici.

¹⁰ We combineerden hier een initiële *grounded theory*-benadering, waarbij onderwerpen en thema's als het ware 'opkomen' uit de rauwe interviewdata en documentatie, met een deductieve benadering, waarbij we uitgaan van bestaande concepten en onderwerpen en analyseren waar en hoe deze in onze interviewdata en documentatie aanwezig zijn (Gorra en Kornilaki 2010; Vollstedt en Rezat 2019).

In [hoofdstuk 4](#) analyseren we de Tweede Kamerdebatten over de Wtmo, zoals die plaatsvonden in het eerste kwartaal van 2025. Aan de hand van de stenogrammen van de plenaire debatten, bijbehorende kamerstukken en gesprekken met verschillende maatschappelijke organisaties reflecteren we op de politieke positie van maatschappelijke organisaties. Politieke debatten over de noodzaak van de Wtmo zijn illustratief voor de houdingen en achterliggende waarden van politici ten aanzien van het maatschappelijk middenveld. We bestuderen de argumentaties, maar ook het taalgebruik (terminologie, *frames* en metaforen) om te begrijpen op welke manier maatschappelijke organisaties worden in- en uitgesloten binnen de politieke arena. Tot slot zoomen we in op de inbreng van maatschappelijke organisaties in deze fase van het wetsontwikkelingsproces. Want ook rond kamerdebatten zijn er mogelijkheden voor organisaties om hun inzichten en zorgen te delen met politici.

In [hoofdstuk 5](#) maken we de conclusie op. Daarin verbinden we de inzichten uit hoofdstuk 2, 3 en 4 om tot een eindoordeel en tot handelingsperspectieven te komen wat betreft de ruimte van uiteenlopende maatschappelijke organisaties ten aanzien van de overheid.

2 De voorgeschiedenis van de Wtmo

2.1 De overheid en het maatschappelijk middenveld (2001-2025)

In deze eerste paragraaf geven we een overzicht van recente ontwikkelingen in de verhoudingen tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld. We concentreren ons op de periode na 2001 en laten zien dat de verhoudingen vanaf de eeuwwisseling worden gekenmerkt door hybridisering en steeds restrictievere regelgeving. Met dit overzicht bieden we de lezer enige achtergrondkennis over de politiek-maatschappelijke context waarin de Wtmo werd ontwikkeld. Deze kennis is noodzakelijk om de reflecties van onze geïnterviewden te kunnen duiden.

Het maatschappelijk middenveld is sinds lange tijd een integraal onderdeel van de Nederlandse bestuurscultuur. Maatschappelijke organisaties maken de noden en wensen van hun achterban zichtbaar bij de overheid. Omgekeerd staan politici en ambtenaren van oudsher open voor deze inbreng. Daarbij verwachten zij dat maatschappelijke organisaties samen met de overheid maatschappelijke problemen aanpakken. Dat betekent dat ze tegenstellingen overbruggen en in staat zijn compromissen te sluiten. Dit model van politiek bedrijven is in het verleden ook wel aangeduid als 'poldermodel', 'corporatistisch model', 'consensuspolitiek', 'civil society'. Daarbij werden maatschappelijke organisaties regelmatig gezien als het 'maatschappelijk weefsel' en 'natuurlijke verbanden'.¹¹ Meer recent sprak minister van Staat Herman Tjeenk Willink over de 'actieve burgersamenleving' als Nederlandse vertaling voor *civil society*. Als aanduiding voor de uiteenlopende burgercollectieven hanteert hij de verzamelterm 'maatschappelijke democratie' (Tjeenk Willink 2023: 198, zie ook: Braun 2022: 6; Braun en Fraussen 2025).

Gedurende de naoorlogse periode zijn verhoudingen tussen overheid en maatschappelijk middenveld steeds aan verandering onderhevig geweest. Dit was het gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen en veranderende ideeën over de juiste verdeling van verantwoordelijkheid tussen overheid en samenleving. Tussen de jaren twintig en jaren zestig was er sprake van een verhouding die sterk op accommodatie was gericht. Vanaf de jaren zestig werd deze afstand groter (Hoogenboom 2011; Kennedy 2012). Tot de jaren zestig bestond het maatschappelijk middenveld vrijwel uitsluitend uit confessionele organisaties die voor hun werkzaamheden op (financiële) steun van de overheid konden rekenen en vaak sterk vervlecht waren met de politiek en met de overheid. Vanaf de jaren zestig werd het middenveld diverser, in ideologische en religieuze zin, als gevolg van ontkerkelijking, individualisering en migratie. De verhouding tussen overheid en maatschappelijke organisaties bleef gekenmerkt door welwillendheid, maar er werd wel een einde gemaakt aan de nauwe politieke en financiële banden (Van

¹¹ De socioloog Anton Zijderveld wordt beschouwd als naamgever van het maatschappelijk middenveld. In het Engels taalgebied wordt wel gesproken over de *civil society*, maar die term is echter breder dan de aanduiding maatschappelijk middenveld, aangezien het daarbij ook kan gaan om allerlei ongeorganiseerde initiatieven (Van Zuydam et al. 2013: 14). Zijderveld was bij leven en welzijn een invloedrijke CDA-ideoloog en dit denken over het maatschappelijk middenveld is veelvuldig in partijprogramma's en in uitspraken van politici terug te zien. De term 'natuurlijke verbanden' is een term die bijvoorbeeld door politici als Ruud Lubbers en Elco Brinkman eind jaren tachtig veelvuldig werd gebruikt (Van 't Hul 2020).

't Hul 2020; Maussen 2015).¹² Politicoloog Marcel Hoogenboom betoogt in zijn historische overzicht dat zeker in de jaren negentig het beleid van de paarse kabinetten was gericht op 'verdere deregulering en marktwerking'. Het algemene idee was dat de overheid zich zo veel mogelijk 'op afstand' moest plaatsen en de uitvoering van beleid moest overlaten aan allerlei (verzelfstandigde) organisaties op 'de markt' (Hoogenboom 2011: 394). Vanuit de zogenoemde *New Public Management*-idealen werden verhoudingen tussen overheid en middenveld steeds meer vormgegeven via economische sturingsprincipes rond efficiëntie en effectiviteit in de uitvoering van diensten. Van maatschappelijke organisaties werd een hogere mate van zelfstandigheid verwacht: zij zouden zich moeten opstellen als marktpartijen die meetbare diensten uitvoeren voor overheden.

Rond de jaren nul van deze eeuw kenden de verhoudingen tussen maatschappelijk middenveld en de overheid opnieuw een kentering. De ervaringen vanuit de jaren negentig leidden er namelijk toe dat marktdenken niet langer als zaligmakend werd gezien: de politiek beseftte dat de complexiteit van maatschappelijke problemen en sociale vraagstukken een intensievere samenwerking tussen overheid, markt en maatschappelijke organisaties nodig had (Miller-Stevens et al. 2015). Vanuit de overheid leidde dat opnieuw tot een zoektocht naar hoe zij zich constructief kan verhouden tot markt en samenleving (Sullivan, et al. 2025). De *New Public Management*-ideeën bleven aanwezig, maar werden aangevuld met bureaucratische sturingsmechanismen, gericht op transparantie en *accountability*. Het doel was om het juiste midden te zoeken tussen vrijlaten en grip houden op maatschappelijke initiatieven (Blijleven en Kooiker 2022; Sullivan et al. 2025).

Onderzoekers onderkennen hier drie dynamieken. De eerste dynamiek is een hybridisering van het maatschappelijk middenveld. Die gaat gepaard met de tweede dynamiek, de zogenoemde *collaborative government*, en met een steeds grotere behoefte aan controle vanuit beleid en politiek; de derde dynamiek. Met de hybridisering van het maatschappelijk middenveld wordt een vervaging bedoeld van de grenzen tussen overheid, markt en particulier initiatief (Brandsen en Karré 2021; Brandsen et al. 2005). Maatschappelijke organisaties zouden steeds meer aangewezen zijn op overheidsfinanciering en voeren op lokaal niveau vanuit overheidscontracten steeds vaker zorgtaken uit die gemeenten niet langer kunnen of willen uitvoeren. Een voorbeeld is het Leger des Heils, een internationale christelijke goededoelenorganisatie die al zo'n 150 jaar actief is in lokaal opbouwwerk, maar daarvoor inmiddels bijna volledig wordt gefinancierd door (lokale) overheden (Bollinger 2013). Ook combineren goededoelenorganisaties steeds vaker hun idealen over sociaal welzijn met economische waarden, zoals Van Dam (2024) laat zien in zijn onderzoek over Fairtrade. Dit soort ontwikkelingen leidden ertoe dat maatschappelijke organisaties hun interne organisatievoering moesten herzien en ook hun rolopvatting en positie in de samenleving moesten herijken.

Hoewel onderzoekers wel hebben gewezen op de positieve gevolgen van hybridisering, zoals innovatie in de benadering van maatschappelijke problemen en oplossingsrichtingen (Powell et al. 2019), leidde ze ook tot publieke kritiek. Zo ontstond de vrees dat organisaties als gevolg van de veranderende wetgeving en financieringskaders steeds meer zijn gaan functioneren als 'slechts' uitvoerders van overheidsbeleid. En dat ze zich gedragen als bedrijven, met beloningsstructuren die daarbij horen, en pogingen om een eigen merk (*branding*) te promoten ten opzichte van andere organisaties. Het gevolg was onder meer dat maatschappelijke organisaties hun draagvlak en donaties zagen afnemen (Brandsen en Karré 2021).

¹² Sinds 1983 bestaan er geen grondwettelijke subsidieregelingen meer voor religieuze organisaties vanuit de rijksoverheid. Toch bleven er wel andere subsidiemogelijkheden voor religieuze groepen, bijvoorbeeld via de garantstelling van het bijzonder onderwijs onder Grondwetsartikel 23. Ook de renovatie van monumentale panden is nog een subsidiebron, althans voor christelijke (en soms ook joodse) gemeenschappen (Van 't Hul 2020; Maussen 2015). In de praktijk vallen veel kerkgebouwen en synagogen vanwege hun historische waarde onder de Monumentenwet en komen daarmee in aanmerking voor financiële bijdragen aan onderhoud en renovatie. Dit benadeelt islamitische moskeeorganisaties aangezien deze vaker in nieuwe gebouwen huizen (Hoorens et al. 2020). Via de ANBI-status hebben religieuze organisaties overigens wel toegang tot belastingvoordelen. Daarnaast zijn er vaak op het gemeentelijke niveau wel allerlei creatieve regelingen getroffen voor indirecte subsidies of hulp (Maussen 2015).

De tweede dynamiek, *collaborative government*, staat voor het ideaal dat de overheid en private en publieke actoren nauwer samenwerken om maatschappelijke problemen op te lossen. Volgens onderzoekers zijn hybridisering en *collaborative government* in Nederland zichtbaar in de manier waarop het ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BuZa) haar interne procedures en nieuwe wetgeving probeert vorm te geven (Monteiro en Biekart 2014). Kort na de jaren nul zette het ministerie een agenda op van 'vermaatschappelijking' om lokale burgerinitiatieven aan te moedigen. Hoe goed bedoeld ook, zowel Monteiro als Biekart zijn kritisch op wat het resultaat ervan was voor de ruimte van het maatschappelijk middenveld als het gaat om ontwikkelingssamenwerking. Beide onderzoekers betogen dat de herziening een tegenstelling creëerde tussen *bottom up*-initiatieven en bestaande goedbedoelende organisaties, waarbij de laatste golden als logge, naar binnen gekeerde en door corruptie geplaagde instellingen. Het resultaat van de vermaatschappelijkingsagenda was een 'versnippering, verdeeldheid, en verbrokkeling' van de sector. Daar bovenop werd dit patroon nog eens versterkt door steeds verdergaande bezuinigingen vanuit opeenvolgende kabinetten. Extra pijnlijk was het verwijt van politici dat de sector op dat moment geen gezamenlijke visie kon presenteren. Ook hier concludeerden onderzoekers dat *collaborative government* als onbedoeld effect had dat organisaties in de praktijk steeds meer (moesten) functioneren als onderaannemers van de overheid. En dat het voor organisaties moeilijker werd om te blijven fungeren als kritische tegenmacht tegen de overheid en private actoren (Monteiro en Biekart 2014).

Gelijktijdig met de ontwikkeling van hybridisering en *collaborative government*, lijkt er onder overheden de behoefte te zijn ontstaan om meer controle te krijgen op het reilen en zeilen van maatschappelijke organisaties. Enerzijds heeft dat te maken met de inschatting van overheden dat de vermarkting van sociale voorzieningen niet zonder een sturende overheid kan. Plus dat de overheid binnen samenwerkingsnetwerken nog altijd een '*ultimate decision making authority*' moet zijn (Ansell en Gash 2008). Anderzijds komt de controlebehoefte voort uit geopolitieke ontwikkelingen vanaf 2001. Sinds de aanslagen van 11 september 2001 in de Verenigde Staten en zorgen die ontstonden naar aanleiding van verschillende politieke moordaanslagen in Nederland, zijn veiligheidsoverwegingen steeds dominanter geworden in beleid voor zowel buitenland als binnenland. Ook maatschappelijke organisaties merken de gevolgen van steeds strengere risico-inschatting met betrekking tot de veiligheid van de samenleving. Het gaat dan om restricties op financiering uit het buitenland, maatregelen om fraude en witwassen te bestrijden, transparantiemaatregelen om financieringsstromen in de gaten te kunnen houden, en maatregelen om buitenlandse agenten te kunnen aanpakken.

Onderzoekers benadrukken dat enige mate van overheidscontrole inherent is aan de verhouding tussen overheid en middenveld. Zo moet de overheid kunnen nagaan of organisaties publiek geld goed besteden en of ze gevraagde diensten daadwerkelijk leveren. Sinds enkele jaren is er sprake van een nieuwe ontwikkeling: overheden hebben wereldwijd in korte tijd steeds meer wetgeving opgesteld om toezicht te houden op middenveldpartijen en zo nodig te kunnen ingrijpen bij interne aangelegenheden. In onderzoek specifiek gericht op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld (in het Engels; *civic space of civic democracy*), komen in dit verband termen naar voren als *democratic backsliding* (Waldner en Lust 2018), *shrinking civic space* (AIV 2025; Buyse 2025; Christensen en Weinstein 2013; Dupuy en Prakash 2020; Dupuy et al. 2016; Keutgen en Dodsworth 2020) en *democratic recession* (democratische erosie) (Van Wessel et al. 2025; Lührmann en Lindberg 2019). Zeker de laatste term maakt duidelijk dat het om een incrementeel proces gaat: het zijn 'kleine stappen, die op zichzelf wellicht niet bedreigend lijken of opvallen, maar opgeteld wel degelijk tot afbraak van de democratie kunnen leiden', zo schrijven Van Wessel et al. (2025). Naast deze geleidelijkheid wijzen ze erop dat de democratische erosie 'bestaande politieke en juridische procedures volgt, en dat ze vaak wordt geïnitieerd door democratisch gekozen of gelegitimeerde leiders' die daarbij stellen dat ze de democratie juist willen beschermen (Van Wessel et al. 2025: 6; zie ook: Lührmann en Lindberg 2019). Vooral veiligheids- en antiterrorismemaatregelen hebben in de afgelopen decennia bijgedragen aan deze ontwikkeling. Van oudsher probeerden vooral autocratische regimes in het zuidelijk halfrond internationale ontwikkelingsorganisaties zoals de VN of het IMF buiten de deur te houden, door middel van transparantie en handhavingsmaatregelen.

Onderzoekers signaleren echter dat ook landen als Rusland (bijvoorbeeld via recente wetgeving rond ‘buitenlandse agenten’), de Verenigde Staten en de meeste EU-landen maatregelen treffen die de operationele ruimte van organisaties onder druk zetten (Chaudhry 2022; Feng 2017; Kamolli 2016; Negri en Pazderski 2021; Ploszka 2020).¹³

Ook in Nederland neemt de hoeveelheid wetgeving toe die maatschappelijke organisaties raakt, deels geïnitieerd vanuit de EU. Daarvan is Wwft – een wet die banken verplicht om verscherpt toezicht te houden op verdachte transacties van burgers en stichtingen – een opvallend voorbeeld. Hoewel onderzoekers en internationale (privacy) waakhonden onderkennen dat (inter)nationale zorgen over veiligheid reëel zijn, vrezen zij ook voor de gevolgen van dit soort maatregelen. Zij vrezen dat deze wetgeving de veerkracht van maatschappelijke organisaties aantast en hun effectiviteit als tegenmacht binnen het publiek-politieke bestel verzwakt (Brechenmacher en Carothers 2019; Bromley et al. 2020; Christensen en Weinstein 2013; Dupuy en Prakash 2020; Dupuy et al. 2016). Hetzelfde geldt overigens voor de Wbtr en het initiatiefwetsvoorstel Wbvoo.¹⁴

Recentelijk concludeerden zowel het NHC (Chaghrouani et al. 2026) als het CRM (2025) dat de ruimte voor maatschappelijke organisaties onder druk staat. Het NHC wijst in haar monitor 2025 op het ontstaan van een ‘steeds vijandiger politiek klimaat’. Volgens het comité resulteert dit in beleidsmaatregelen en wetsinitiatieven die onder meer de toegang tot financiering, de vrijheid vreedzame vergadering en de vrijheid van vereniging voor het maatschappelijk middenveld onder druk zet (Chaghrouani et al. 2026, zie ook Civil Liberties Union for Europe 2026: 590-621). Het CRM wijst op een stigmatisering van organisaties, toenemende regeldruk, en maatregelen die het functioneren van maatschappelijke organisaties beperken. Denk hierbij aan initiatieven die het demonstratierecht willen aanscherpen en die het moeilijker proberen te maken voor organisaties om naar de rechter te stappen (CRM 2025, zie ook Verwey Jonkers 2025). Het CRM-rapport bundelt daarmee signalen die deels al in 2021 werden afgegeven door verschillende (inter)nationale goededoelenorganisaties¹⁵, maar ook werden vastgesteld in evaluatieonderzoek naar bijvoorbeeld de toegenomen regeldruk (Bex et al. 2023).

Ook in internationaal verband bestaan zorgen over het functioneren van de Nederlandse liberale democratie, waaronder de staat van de maatschappelijke ruimte. Zo waarschuwde het European Civic Forum, een Europees onderzoekscollectief dat de *civic space* in verschillende landen monitort, in Nederland voor de consequenties van de wetsvoorstellen Wbvoo en Wtmo. Beide wetsvoorstellen raken namelijk aan het grondrecht op de vrijheid van vereniging (European Civic Forum 2025: 169-172).¹⁶ Daarnaast schaalde het onderzoekscollectief Civicus recentelijk de status van de Nederlandse liberale democratie af van ‘open’ (de hoogste graad) naar ‘vernaauwd’ (*narrowed*). Volgens Civicus vormden politieoptredens rond klimaatprotesten en studentendemonstraties over de oorlog in Gaza, evenals recente pogingen om het demonstratierecht in te perken, belangrijke redenen voor deze herwaardering (Civicus 2025).¹⁷

¹³ Voor China, zie Feng (2017). Voor India, zie Chaudry (2022). Voor Rusland, zie Kamolli (2016) en Ploszka (2020). Voor de VS, zie charityandsecurity.org/news/new-house-bill-repeats-language-with-dangerous-implications-for-charities/. Voor EU, zie o.a. Negri en Pazderski (2021).

¹⁴ Voor de Wbtr, zie het Informatieblad Wet bestuur toezicht rechtspersonen van de Rijksoverheid via www.rijksoverheid.nl/documenten/brochures/2021/06/15/informatieblad-wet-bestuur-en-toezicht-rechtspersonen. Voor de Wbvoo, zie het overzicht op de website van de Eerste Kamer via www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35079_initiatiefvoorstel_boswijk. Dit wetsvoorstel werd door de Tweede Kamer ontwikkeld met het oog op het gevaar van criminele activiteiten door motorbendes, maar kan in de uitvoering breder worden ingezet tegen allerlei maatschappelijke organisaties.

¹⁵ Zie de brief van Amnesty International en andere organisaties van 3 september 2021 via njam.nl/wp-content/uploads/2021/09/Oproep-voor-meer-ruimte-voor-het-maatschappelijk-middenveld-in-Nederland.pdf.

¹⁶ Het hele rapport is te raadplegen op civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/06/Civic-Space-Report-2025-ECF.pdf. Voor de informatie over Nederland, zie p. 167 tot 182. De auteur van het rapport is de organisatie Breed Mensenrechten Overleg (BMO).

¹⁷ Het collectief onderzoekt en monitor de ruimte voor *civic space* op wereldwijde schaal. Zie monitor.civicus.org/press_release/2024/netherlands/.

2.2 De Nederlandse overheid en de islam (1970-2015)

In deze paragraaf besteden we specifiek aandacht aan de verhouding tussen de overheid en islamitische maatschappelijke organisaties. Daar is een duidelijke reden voor. Zoals in [paragraaf 2.3](#) zal blijken, ontstond de Wtmo naar aanleiding van publieke ophef over vermeende ongewenste beïnvloeding van Nederlandse moskeebesturen door financiering vanuit zogenoemde ‘onvrije landen’. Daarmee worden islamitische landen als de golfstaten, Egypte en Turkije bedoeld. Deze discussie suggereert daarmee dat islamitische organisaties een bijzondere positie hebben ten opzichte van andere organisaties. Om een nauwkeurig beeld te schetsen van de ervaren maatschappelijke ruimte en dynamieken van in- en uitsluiting, is het van belang nader op dit onderwerp in te gaan.

2.2.1 De institutionalisering van islam in Nederland

Hoewel islamitische gemeenschappen gedurende de hele negentiende en twintigste eeuw al in de maatschappij aanwezig waren (Crienien et al. 2024), ontwikkelde de Nederlandse overheid tot en met de jaren zeventig van de vorige eeuw geen formeel nationaal beleid ten aanzien van moslims of de islam. Beleid of subsidies voor religie gingen automatisch over de verschillende christelijke denominaties (Van 't Hul 2020; 2021; Maussen 2015). Dit betekent niet dat moslims zich niet organiseerden in eigen gemeenschappen. Het aantal en de omvang van deze gemeenschappen namen in de jaren zeventig en tachtig sterk toe. Toen trok de Nederlandse overheid en het bedrijfsleven gastarbeiders aan uit met name Turkije en Marokko, om zwaar, vaak vies en ongeschoold werk te doen waarvoor geen personeel te vinden was. Deze gemeenschappen richtten hun eigen moskeeën op in oude garages en leegstaande winkels (Landman 1992). Dat de overheid geen beleid ontwikkelde en er weinig noemenswaardige politieke discussie over de islam in Nederland bestond, was vanwege de verwachting dat gastarbeiders slechts tijdelijk in Nederland zouden verblijven. Toen steeds meer van hun gezinsleden naar Nederland kwamen, veranderde deze verwachting. Zo ontwikkelde de overheid een steeds concreter ‘Minderhedenbeleid’ (Duyvendak en Scholten 2012), waarin gastarbeiders niet meer werden gezien als tijdelijke migranten.

In 1983 was er voor het eerst een expliciete nationale benadering van minderheden: De Minderheden Nota/nota Minderhedenbeleid (TK 1982/1983). Deze was gericht op de integratie van wat men toen etnische minderheden noemde. Binnen dit raamwerk adviseerde de officiële werkgroep Waardenburg (Rath et al. 1997) erkenning van de religieuze beleving van moslims en de accommodatie binnen de officiële instituties zoals scholen, gevangenissen en defensie. Die erkenning strekte zich ook uit tot beleid: moslims waren vanaf nu erkende gesprekspartners voor de vorming van beleid. In de praktijk botste het minderhedenbeleid echter met de net gewijzigde grondwet (1983), waarin de gelijke behandeling van alle religies een vereiste werd en waarin een einde werd gemaakt aan de directe financiële verbanden tussen de staat en kerkgenootschappen (Van 't Hul 2020; Maussen 2015). In deze context weigerden opeenvolgende kabinetten soortgelijke subsidies voor de emancipatie van islamitische organisaties in te stellen. Hoewel op ad-hoc basis wel enkele subsidies voor bijvoorbeeld de moskeebouw ter beschikking werden gesteld (Van 't Hul 2020; 2021; Roggeveen 2020).¹⁸ Toch bood de herziening van de grondwet ook mogelijkheden, aangezien de plek van religie in publieke instellingen moest worden herijkt (Van 't Hul 2020). Vanuit een argument voor pluralisme, ontstond er meer ruimte voor humanistische, hindoestaanse, joodse en ook islamitische organisaties om ook hun belangen te behartigen bij de overheid.

De jaren negentig kenmerkten zich door een steeds verdere institutionalisering van de islam in Nederland en een gelijktijdige politisering van migratie en integratie. Er kwam steeds meer nadruk te liggen op de vermeende ideologische en morele tegenstelling tussen (wat gezien werd als) de islam en het Westen (Balkenhol et al.; Bracke 2013; Duyvendak et al. 2016; De Koning 2010; Uitermark et al. 2013). Conservatieve christelijke stromingen behielden hun maatschappelijke positie dankzij

¹⁸ Vergelijk dit met het Verenigd Koninkrijk waar dit wél gebeurde (Vliek 2021).

hun historische aanwezigheid en effectieve politieke netwerken, zelfs binnen een overwegend progressieve, seculiere samenleving (De Koning 2010). Tegelijkertijd ontwikkelden de politieke en maatschappelijke opvattingen over migranten, en specifiek moslims, zich overwegend in negatieve zin. Hoewel islamitische organisaties en individuen via de deelname in het onderwijs, het politieke veld en verschillende instituties hun weg vonden, ontstond er aan de andere kant een soort politiek en maatschappelijk idee dat met name de islam helemaal niet paste bij de Nederlandse normen en waarden. Moslims zouden niet bereid zijn te integreren, in hoge mate beïnvloed worden door en loyaal blijven aan het land van herkomst, vrouwen ongelijk behandelden en democratische waarden niet onderschrijven (De Koning 2010; Rath et al. 1997). Daartegenover plaatsten politici een vermeend gedeelde Nederlandse cultuur van een inmiddels seculiere meerderheid, gebaseerd op seksuele vrijheden, de scheiding van kerk en staat, emancipatie en tolerantie (De Hart et al. 2019). En hoewel deze waarden in de praktijk lang niet altijd consistent werden toegepast door overheid en maatschappij, werden ze steeds meer gepresenteerd als onverenigbaar met het islamitische geloof (Berger 2023b; Vlieg 2021).

Socioloog Sarah Bracke (2013) analyseert dat de kern van de kritiek in Nederland draaide om het construeren van moslims en islam als tegenpool van het ‘beschaafde’ Westen. Zo contrasteerde Frits Bolkestein in 1991 op een liberale conventie de ‘nieuwe’ geopolitieke werkelijkheid van de islam op het wereldtoneel (denk aan het einde van de Koude Oorlog) met de ‘betere’ Westerse waarden (de scheiding van kerk en staat, vrijheid van meningsuiting, anti-discriminatie en tolerantie) (Bolkestein 1991). Dit wordt vanaf de jaren negentig de dominante cultuuropvatting, waarmee er een toenemende (na) druk komt te liggen op burgerschap en de normen en waarden die dit met zich mee zou brengen. Burgerschap is niet langer uitsluitend een juridisch gegeven, maar impliceert ook een moreel lidmaatschap (De Koning 2016). Platgezegd betekent dit dat het bezit van een Nederlands paspoort niet genoeg is: je hoort er pas écht bij als je je alle normen en waarden van de morele gemeenschap hebt eigengemaakt (Schinkel 2010). Deze ontwikkeling markeerde een geleidelijke verschuiving naar een meer de zogenaamde assimilatiepolitiek (Jansen 2013). Voor islamitische Nederlanders is dat voelbaar vanuit de toenemende druk om bijvoorbeeld hoofddoeken, minaretten, de gebedsoproep of rituele slacht terug te dringen, en tegelijkertijd de Nederlandse gebruiken over te nemen. Hoewel de kritieken op zulke maatregelen vanuit de politieke oppositie toenamen, zou de échte paradigmatische shift in beleid ten opzichte van met name moslims zich pas voltrekken na 9/11 in 2001. Vanaf dat moment worden moslims telkens meer gezien als bedreiging voor de Nederlandse cultuur, sociale samenhang en veiligheid.

2.2.2 De securitisering van islam in Nederland

Waar in de jaren negentig de culturalisering van de islam werd gegrondvest, verschoof de aandacht na 9/11 nadrukkelijk naar veiligheid. De overheid richtte haar beleid en wetgeving steeds sterker op de vermeende veiligheidsrisico's die zij met de islam associeerde (Berger 2023a). In de literatuur wordt dit proces aangeduid met de term ‘securitisering’. Het gaat daarbij om het creëren van een uitzonderingspositie van (in dit geval) islamitische gemeenschappen ten opzichte van andere (al dan niet religieuze) organisaties vanuit politiek en beleid. Dat betekent in deze context dat islamitische organisaties uitsluitend werden gezien in het licht van veiligheid, gevaar en potentieel geweld (Berger 2023a; Bracke 2013; De Graaf 2013; Roggeband en Vliegthart 2007; Vlieg en De Koning 2020, 2023).

In de loop van het eerste decennium van deze eeuw, versterkte een reeks van mondiale en lokale gebeurtenissen het beeld van een onoverbrugbare kloof tussen de islam en het Westen. Sarah Bracke analyseert:

‘The rhetoric of multiculturalism’s failure has indeed resonated very prominently in the current Western European political and public sphere, and has been linked to a litany of transformative events, in which the WTC attacks of 11 September 2001 play a pivotal role. This litany weaves the global event of 9/11 together with local events – such as the murder of the politician Pim Fortuyn in 2002 and the murder of film-maker and columnist Theo van Gogh in 2004 – hence producing a “common sense” of Western European history.’ (Bracke 2013: 212)

Bracke stelt dus dat een aantal evenementen bijdroeg aan het beeld van de islam als dreiging en moslims als veiligheidsrisico. Het gaat dan bijvoorbeeld om de moord op Pim Fortuyn in mei 2002 (hoewel de moordenaar geen moslim was), het feit dat twee jongeren naar Kashmir wilden afreizen datzelfde jaar, de aanslagen in Madrid, de moord op filmmaker Theo van Gogh door een lid van de zogenoemde Hofstadgroep in 2004 en de aanslagen in Londen in 2005.

Deze gebeurtenissen speelden allemaal een belangrijke rol in de vorming van antiterrorismewetgeving en beleidsstructuren. Politici en beleidsmakers zagen 9/11 als *wake-up call* om meer antiterrorismebeleid te ontwikkelen: zo werd het Actieplan Terrorismebestrijding en Veiligheid uitgerold, waarin een mix van strenge immigratieregels en financiële controles werden doorgevoerd (Den Boer 2007). Eveneens werd de voorloper van de Nationaal Coördinator Terrorisme en Veiligheid opgericht in 2005 (NCTV). En daarnaast kwam er een apart gevangeniswezen voor terroristen en de mogelijkheid om paspoorten in te nemen wanneer mensen schuldig werden bevonden van terrorisme. Er werden reisverboden mogelijk, financiële controles werden uitgebreid en surveillance mogelijkheden opgevoerd (Vliek en De Koning 2023). Ook werd er weer meer gekeken naar integratie en radicalisering met het Actieplan Polarisation en Radicalisering 2007-2011. Dit ging gepaard met een strenger 'integratiebeleid', waar de nadruk kwam te liggen op taalverwerving, werk, moreel burgerschap en de invulling van Nederlandse normen. Dit laatste kwam bijvoorbeeld tot uiting in de integratietoetsen en in burgerschapsonderwijs op vo en mbo (niet het hbo of wo).

Aan het begin van dit millennium verschoof het discours rondom de islam in Nederland dus naar 'de culturele ander' en assimilatie, naar fundamentalisme, salafisme, extremisme en geweld. Dit gebeurde mede door de publicatie van een AIVD-rapport (2004). Herin werden de noties van salafisme en radicalisme geïntroduceerd in het beleidsjargon (Berger 2023b). Dit discours ging ook gepaard met *countering* en *preventing extremism*-beleid, ofwel antiradicaliseringsbeleid gericht op moslims en met name zogenoemde jihadisten en salafisten (Berger 2023a; Vliek en De Koning 2020, 2023). Dat was overigens vooral op nationaal niveau. Op lokaal niveau werd er in gemeentes als Amsterdam lange tijd juist ingezet op subsidies waarmee dialoog over diversiteit werd gestimuleerd, tot ook het geld voor deze thema's structureel werd verminderd (Roggeveen 2020).

Na het roerige begin van het millennium en in de nasleep van de financiële crisis van 2008, leek de aandacht voor beveiliging en de islamitische 'ander' politiek gezien wat afgezwakt. Er kwam zelfs tijdelijke wetgeving waarin gemeenschappen met leden die zouden vallen onder de integratiedoelstellingen, aanspraak konden maken op subsidie om integratie, inburgering of taalverwerving mee te bevorderen (Kortmann 2012).¹⁹ Ook konden 'minderhedenorganisaties' onder de toenmalige Wet Maatschappelijke Ontwikkeling (Wmo) op gemeentelijk niveau aanspraak maken op subsidieregelingen als zij konden aantonen specifieke zorg te verlenen aan de eigen achterban. Maar met de uitbraak van de oorlog in Syrië en de uitroep van het kalifaat door ISIS in 2014, verschoof de politieke aandacht naar de zogenoemde Syriëgangers, de veiligheidsrisico's die de vermeende ideologieën vormden en de internationale netwerken die opkwamen.

In 2014 kwam de NCTV dan ook met een nationaal programma dat zich richtte op jihadisme. Dit Actieplan Integrale Aanpak Jihadisme was een directe reactie op het fenomeen van de Nederlandse Syriëganger en toenemende politieke druk. Het plan bevatte 38 maatregelen die gericht waren op het beperken van veiligheidsrisico's. Denk hierbij aan het monitoren en censureren van online content, interventies tegen mogelijke uitreizen en het tegengaan van radicalisering en sociale spanning (zie ook: Vliek en De Koning 2023). Deze maatregelen werden geïmplementeerd tegen een politieke achtergrond waarin de islam meer en meer als gewelddadige en vijandelijke ander werd geschetst. Moslims zouden een bedreiging zijn voor Nederlanders en voor de nationale identiteit (Roggeband en Vliegenthart 2007; Van Meeteren en Van Oostendorp 2019).

¹⁹ Zie de Wet overleg minderhedenbeleid via wetten.overheid.nl/BWBR0008755/2010-06-23. Deze regeling is inmiddels ingetrokken, sinds 23 augustus 2013.

In de laatste jaren richten de zorgen van de overheid rond de islam zich steeds sterker op wat beleidsmakers aanduiden als ‘ongewenste buitenlandse financiering’ (OBF). Volgens de Leidsche hoogleraar Islam in het Westen Maurits Berger is de Nederlandse overheid ‘in de ban geraakt’ van OBF en van de mogelijke gevolgen voor het gedachtegoed dat binnen de Nederlandse samenleving opgang maakt. Deze focus heeft geleid tot een verscherpt toezicht van onder meer de Belastingdienst, bancaire sector en veiligheidsdiensten AIVD en NCTV op wat mogelijke ongewenste buitenlandse beïnvloeding kan zijn. Die aandacht richt zich vrijwel uitsluitend op islamitische gemeenschappen (Berger 2024: 71). De vrees van onder meer de AIVD, NCTV en uiteenlopende bewindspersonen is dat met de financiering ook specifiek anti-integratief, antirechtstatelijk en antidemocratisch gedachtegoed wordt opgedrongen. Recente voorbeelden zijn zorgen rond de van oorsprong Egyptische Moslimbroederschap en diens pogingen om extreem salafistisch gedachtegoed te verspreiden binnen Europese moskeeën. Bijvoorbeeld via buitenschoolse koranlessen²⁰ en via regulier onderwijs, zoals de affaire rond het Cornelius Haga Lyceum in Amsterdam tussen 2019 en 2024 laat zien.²¹

Op het niveau van individuele burgers is door onder meer de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR) en het CRM opgemerkt dat er sprake lijkt te zijn van institutioneel racisme bij de uitvoering van de Wwft. Deze wet verplicht banken verscherpt toezicht te houden op verdachte transacties. Daarbij bleek dat banken de financiële transacties van mensen met een migratieachtergrond bovengemiddeld vaak als verdacht aanmerkt, zonder daarvoor een onderbouwing te bieden (Berger 2023a).²² Datzelfde lijkt te gelden voor moskeeorganisaties, zoals onder meer de casus van de As Soennah-moskee in Rotterdam duidelijk maakt. Daarbij stelde de Belastingdienst vanaf 2016 een verscherpt toezicht in op mogelijke fraudepraktijken onder ‘islamitisch aandoende’ organisaties. Ook hier geldt dat er onvoldoende onderbouwing voor was, volgens het oordeel van de rechter nadien (Berger 2024). In beide gevallen bleek er, net als bij de Toeslagenaffaire, sinds 2013 een zwarte lijst te bestaan waarop mensen werden aangemerkt als (mogelijke) fraudeurs. Deze lijst bevatte bovengemiddeld vaak islamitische organisaties en individuen, en was net als bij de Toeslagenaffaire opgesteld door de afdeling Fraude Signalering Voorziening (FSV) van de Belastingdienst (Berger 2024: 73). Ook deze lijst werd gedeeld met andere diensten en leidde tot soms invasieve opsporingspogingen. In het geval van de As Soennah-moskee oordeelde de rechter dat er sprake was geweest van discriminatie op basis van godsdienst.

2.3 Het traject richting de Wtmo (2015-2021)

2.3.1. Zorgen over financiering en ongewenste beïnvloeding

In recente jaren is maatschappelijke en politieke discussie ontstaan over buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties. Politici uitten hun angst over de gevolgen van financiële donaties uit

²⁰ Toenmalig minister Wiersma (VVD) wees expliciet naar islamitisch informeel onderwijs (De Volkskrant 2022). In het interview verwijst hij naar het NRC/Nieuwsuur-onderzoek dat ook in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel terugkeert (NRC 2019a).

²¹ Het Haga Lyceum kwam in opspraak in 2019 naar aanleiding van de door de NCTV en AIVD geuite zorgen over de invloed van ‘salafistische aanjagers’ onder het onderwijzend personeel. Via een andere route stelde de Onderwijsinspectie dat de kwaliteit van onderwijs en financiering niet in orde zou zijn. Het leidde tot pogingen van toenmalig minister Slob (CU) Basis- en Voortgezet Onderwijs om de school te sluiten. Beide aantijgingen bleken niet te kloppen en dat maakte het handelen van de staat onrechtmatig, zo oordeelde de Bestuursrechter in 2020 en de Raad van State in 2022. Dagblad NRC maakte een reconstructie van de zaak en oordeelde dat er sprake was van een doelmatige poging van de overheid om de school te sluiten (NRC 2019b, zie ook: NRC 2020). In 2024 oordeelde het Hof in Den Haag dat de Staat een schadevergoeding moest betalen aan het Haga Lyceum vanwege de affaire (NRC 2024).

²² Zie bijvoorbeeld het Interview met de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme, Rabin Baldeswigh in Trouw (2023, zie ook: NOS 2023a). Onder meer deze berichtgeving gaf aanleiding tot een onderzoek van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) en resulteerde in het rapport ‘Discriminatie & Racisme in het Klantonderzoek’ (NVB 2024). Daarin waren de conclusies niet zo verstrekkend als de NCDR stelde, maar de NVB en De Nederlandse Bank (DNB) concludeerden wel dat er wel actie moest worden ondernomen om (ervaren) bancaire uitsluiting te voorkomen in de toekomst. Onlangs erkende de Tweede Kamer dat er problemen waren rond de uitvoering van de Wwft en nam de motie-Grinwis aan om meer ruimte te bieden voor maatschappelijke organisaties. Die motie erkende overigens niet de discriminatoire toepassing van de wet (TK 2024/2025a).

het buitenland aan specifieke organisaties. Zij vrezen dat financiering gepaard gaat met denkbeelden die haaks staan op de in Nederland dominante idealen over individuele vrijheden en democratie. Deze zorgen worden met name geuit ten aanzien van islamitische organisaties en moslims in Nederland. Een voorbeeld is de commotie die ontstond naar aanleiding van de protesten in Rotterdam in 2016, in reactie op de coup poging in Turkije. Politici en opiniemakers zagen de invloed van de Turkse regering via diaspora-organisaties als Milli Görüş in het stimuleren van protesten en rellen. Daarbij werden zowel deze organisatie als Turkse Nederlanders beschuldigd van gebrekkige onderschrijving van 'Nederlandse' normen en waarden (De Jong en Duyvendak 2021). In diezelfde periode uitten kamerleden in moties voor het eerst hun zorgen over vermeende beïnvloeding van Nederlandse moskee-organisaties vanuit het buitenland. Ze verlangden vankabinet-Rutte II zowel een betere informatiepositie als maatregelen (TK 2015/2016a; 2015/2016b). In eerste instantie somde het kabinet vooral de bestaande maatregelen op om een vinger aan de pols te houden (TK 2015/2016c). Maar nog geen jaar later zette het nieuwgevormde kabinet-Rutte III de zorgen om in beleidsvoornemens. In haar regeerakkoord sprak de nieuwe regering over het tegengaan van 'ongewenste beïnvloeding' met name uit de eerdergenoemde onvrije landen:

Beïnvloeding vanuit onvrije landen en organisaties via social media of door de financiering van organisaties in Nederland is onwenselijk. Voorkomen moet worden dat vanuit het buitenland via geldstromen naar politieke, maatschappelijke en religieuze organisaties onwenselijke invloed wordt gekocht. Daartoe zullen deze geldstromen meer transparant gemaakt worden. Wederkerigheid vormt hierbij een belangrijke toetssteen. Geldstromen vanuit onvrije landen, waarbij misbruik wordt gemaakt van onze vrijheden, zullen zoveel mogelijk worden beperkt. (VVD et al. 2017)

Directe aanleiding voor de Tweede Kamer om grip te willen krijgen op vermeende ondermijning door maatschappelijke organisaties, was een rapportage van Nieuwsuur en dagblad NRC in 2018. Nieuwsmedia rapporteerden over organisaties die financiële middelen hadden ontvangen vanuit Koeweit en Saoedi-Arabië, landen die als 'onvrije Golfstaten' werden aangemerkt door de onderzoeksjournalisten (Kouwenhoven en Holdert 2018). De berichtgeving leidde tot een debat en verschillende moties op 30 mei 2018, onder meer van kamerleden Segers (CU), Becker (VVD), Sjoerdsma (D66), Karabulut (SP) en Van der Staaij (SGP), waarin zij aandrongen op maatregelen (TK 2017/2018g) danwel nader onderzoek (TK 2017/2018b, 2017/2018d). Deze moties werden door de kamer aangenomen. De meest directe aanzet voor het onderzoek naar ondermijning door de kamer zelf werd gegeven door een motie van Karabulut en Van der Staaij (TK 2017/2018d). Uiteindelijk kreeg het Presidium van de Tweede Kamer op 5 maart 2019 de opdracht het onderzoek te gaan uitvoeren.²³ Het Presidium van de Tweede Kamer besloot de motie op 13 maart 2019 bij de vaste commissie voor SZW te leggen, met de opdracht om een onderzoeksvoorstel uit te werken. Om tot een onderzoeksvoorstel te komen, vormde de commissie op 28 maart een voorbereidingsgroep waarin ook leden vanuit de commissies voor Buitenlandse Zaken (BuZa) en JenV deelnamen. Na voorbereidend werk leidde dat ertoe dat het Presidium op 27 juni 2019 een onderzoeksvoorstel naar de kamer stuurde waarin ze voorstelde een parlementaire ondervragingscommissie in te stellen. Deze commissie werd enkele dagen later, op 2 juli, in het leven geroepen en zou de komende maanden onderzoek doen naar de aard en omvang van ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen.

2.3.2. De POCOB (2017-2020)

De Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB) had als doel om 'meer inzicht te krijgen in ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland, zoals moskeeën, uit onvrije landen en inzicht te krijgen in effectieve maatregelen om deze invloed te doorbreken' (TK 2018/2019d: 4). De wens van het kabinet daarbij was om onderzoek te richten op 'problematisch gedrag' vanuit salafistische hoek, met name waar het ging om de 'ongewenste buitenlandse financiering en extremistische sprekers' (TK 2018/2019d: 3).

²³ Voor de moties van 30 mei 2018, zie TK 2017/2018a, 2017/2018c, 2017/2018d, 2017/2018f). Het Presidium is het dagelijks bestuur van de Tweede Kamer, bestaande uit de voorzitter en ondervoorzitters. Zij gaan over de werkwijze en procedures van de Tweede Kamer en over ambtelijke zaken die de kamer aangaan.

Omdat andersoortige ongewenste beïnvloeding niet op voorhand werd uitgesloten, was de centrale onderzoeksvraag in meer algemene termen opgesteld: *Welke ongewenste beïnvloeding vindt er plaats van maatschappelijke en religieuze organisaties in Nederland, zoals moskeeën, uit onvrije landen en hoe kan deze invloed worden doorbroken?* Deze onderzoeksvraag is in zeven deelvragen uitgesplitst, met steeds moskeeën als voorbeeld (TK 2018/2019d: 4). In haar methodologische verantwoording koos de voorbereidende commissie bovendien voor Saudi-Arabië en Turkije als casestudy van 'onvrije landen' van waaruit financiering richting Nederland werd verondersteld. Het voorstel was bovendien om niet alleen de casestudies beperkt te houden, maar ook het aantal interviews en de tijd die eraan werd besteed: maximaal vijftien personen in maximaal vijf dagen. De te interviewen personen werden daarbij onderverdeeld in een groep 'financiële en juridische deskundigen' en een groep 'onvrije landen'. Daarbij zouden zij vanuit de Wet parlementaire Enquête (Wpe) onder ede staan en, indien Nederlands staatsburger, worden gevorderd voor verhoor.

Overigens gaf het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gelijktijdig aan de POCOB, opdracht aan onderzoeksbureau RAND Europe om de financiering van maatschappelijke organisaties uit het buitenland te onderzoeken. Het WODC kreeg daartoe de opdracht van de Tweede Kamer. Kamerleden Sjoerdsma (D66) en Segers (CU) drongen aan op zulk onderzoek in het kader van debatten rond de 'Grondrechten in de pluriforme samenleving', omdat zij zich zorgen maakten over de 'financiering van religieuze, met name islamitische, organisaties uit het buitenland en het ontbreken van informatie over de omvang en effecten ervan' (TK 2017/2018b). Segers deed eerder een oproep tot onderzoek gericht op financiering van moskeeën uit de golfstaten: al vanaf 2012 pleitte hij voor nader onderzoek. Het RAND-onderzoek dat startte in september 2019 kan gezien worden als een vervolg van eerdere onsuccesvolle onderzoekspogingen in 2014-2015. Het werd afgerond na de verschijning van het eindverslag van POCOB. Op basis van een enquête, *deskresearch* en *casestudy*-onderzoek onder christelijke, migranten- en islamitische organisaties concludeerde RAND dat er met name bij de zogenoemde migrantenkerken en islamitische instellingen sprake was van incidentele en structurele financiering vanuit het buitenland. Tegelijkertijd vonden de onderzoekers in hun beschikbare data 'geen indicatie of bevestiging van beïnvloeding' (Hoorens et al. 2020: xiii).

Dat was een andere conclusie dan de POCOB vlak daarvoor had getrokken. In het eindverslag *(On)zichtbare Invloed* stelde de Commissie vast dat er beïnvloeding vanuit het buitenland op verschillende manieren plaatsvindt en dat die bevindingen voor commissieleden reden tot zorg gaven (TK 2019/2020: 8, 11). Om de commissie te citeren:

De vraag of en, zo ja, welke beïnvloeding er plaatsvindt, kan volmondig met ja worden beantwoord. Beïnvloeding uit onvrije landen vindt plaats op verschillende manieren, bijvoorbeeld door het oprichten, besturen en financieel ondersteunen van moskeeën en aanverwante stichtingen, zoals informele moskeescholen, in Nederland. (TK 2019/2020: 6)

Volgens de commissie vond beïnvloeding plaats via les-, en wervingsmateriaal en door het uitnodigen van buitenlandse sprekers. Zogenoemde salafistische aanjagers zouden via dit materiaal interpretaties van een 'zuivere islam' verspreiden 'die onze kernwaarden of vrijheden afwijzen, zoals godsdienstvrijheid, vrijheid van meningsuiting en vrijheid van vereniging'. De commissie onderscheidde daarbij drie vormen van beïnvloeding. Ten eerste invloed vooraf (waarbij financier en gefinancierde dezelfde politiek-religieuze visie hebben. Ten tweede invloed via zeggenschap (waarbij financiers deelnemen in het bestuur van een nationale maatschappelijke organisatie. En ten derde invloed door overname, waarbij een moskee volledig wordt overgenomen door financiers. Wie de buitenlandse financiers waren die, gebruikmakend van 'onze vrijheden' deze 'anti-integratieve, anti-rechtstatelijke, antidemocratische, of onverdraagzame' boodschappen – zowel de commissie als getuigen gebruikten verschillende termen – proberen te verspreiden, verschilt volgens de commissie. In het eindverslag noemt de commissie vooral organisaties uit het Midden-Oosten, waaronder de internationaal opererende Moslimbroederschap en het Turkse Directoraat voor Godsdienstzaken Diyanet (TK 2019/2020: 33-34).

De commissie baseerde deze conclusies voornamelijk op basis van gesprekken met negentien personen. Bij de selectie van kandidaten die zij wilde spreken, focuste de commissie zich uitsluitend op mensen die haar meer konden vertellen over geldstromen naar moskeeën. Met deze casusselectie wilde de commissie naar eigen zeggen recht doen aan de motie Van der Staaij en Karabulut die aanleiding had gegeven tot de POCOB (TK 2019/2020: 192).²⁴ Deze motie sprak uitsluitend over de 'ongewenste financiering van moskeeën'. Naast een groep van zes 'deskundigen', zoals de directeur-generaal van de AIVD en de voorzitter van de Taskforce Problematisch gedrag en ongewenste buitenlandse financiering (PG&OBF) – in 2019 ingesteld door het ministerie van SZW – verhoorde de commissie dertien 'getuigen'. De groep getuigen bestond uitsluitend uit bestuurders van lokale moskeeën en (inter-)nationale islamitische koepelorganisaties. Islamitische bestuurders bekritiseerden deze volgens hen eenzijdige onderzoeksopzet (zie ook hoofdstuk 2).

Op 23 november 2020, ongeveer vijf maanden na ontvangst van het eindverslag van POCOB, meldde kabinet-Rutte IV dat ze de uitkomsten van POCOB serieus nam. Het kabinet kondigde verschillende maatregelen aan om 'Nederland effectief [te] kunnen wapenen tegen ongewenste buitenlandse beïnvloeding' (TK 2020/2021e: 27). Enerzijds zou het gaan om maatregelen die islamitische gemeenschappen 'weerbaarder' zouden maken tegen de verlokkingen van buitenlandse financiering. Volgens de POCOB maakte een ervaren maatschappelijke achterstand gemeenschappen en hun bestuurders ontvankelijker voor ongewenste buitenlandse beïnvloeding. Om dat te verhelpen zou de overheid onder meer investeren in een 'erkende en bekostigde imamopleiding' op hbo-niveau, een 'integrale aanpak van discriminatie' en het 'versterken van de bestuurskracht van moskeebesturen'. Deze doelen werden tot nog toe beperkt gerealiseerd; zo trokken islamitische organisaties zich terug uit de samenwerking met SZW vanwege onvrede over het proces en opzet van de imamopleiding (TK 2020/2021e: 27).²⁵ Anderzijds kondigde het kabinet maatregelen aan om toezicht te houden op islamitische organisaties en waar nodig te handhaven. Dit leidde onder meer tot voorstellen voor extra wettelijke bevoegdheden voor lokale bestuurders, zoals burgemeesters, om in te grijpen bij maatschappelijke organisaties (Wtmo). Ook wilde het kabinet het informele onderwijs, waaronder koranlessen, nauwlettender monitoren (de Wtio).²⁶

De POCOB vormde de legitimerende basis voor de Wtmo. Toen het eindrapport van POCOB verscheen, werkte het ministerie van JenV al aan dit wetsvoorstel. Het diende de Wtmo bovendien drie dagen voor de kabinetsreactie op POCOB in bij de Tweede Kamer. Toch blijkt uit de memorie van toelichting, nota's van wijziging en vooral ook uit kamerdebatten (zie [hoofdstuk 4](#)) dat de POCOB een centrale rol speelde in de legitimatie van de Wtmo (en de aanstaande Wet toezicht informeel onderwijs) (TK 2020/2021c: 1, 26-27; TK 2022/2023b: 5-6).²⁷ Met zowel haar rapportage als haar werkwijze bevestigde en versterkte de POCOB een bestaand veiligheidsdiscours waarin moslims worden voorgesteld als bedreiging voor de Nederlandse samenleving. Zo kregen bedreigingen aan het adres van getuigen veel aandacht, net als het toneel van publieke verhoren. Daarnaast nam de commissie termen over die ook door overheidsinstituten als de AIVD worden gebruikt, waaronder 'antidemocratisch', 'antirechtstatelijk', 'anti-integratief' en 'parallelle samenleving'. Zoals in [paragraaf 2.2.2](#) is besproken, worden deze begrippen in samenhang vooral toegepast op islamitische gemeenschappen. Door deze terminologie als bevinding in het eindrapport op te nemen, versterkte de commissie dit frame.

²⁴ Voor de eerdere motie zie TK 2017/2018d.

²⁵ Zowel de onderwijsinstelling waar de opleiding zou worden ondergebracht als het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) die de opleiding zo helpen vormgeven beëindigden de samenwerking met het ministerie van SZW (i.e. TK 2023/2024b).

²⁶ Zie (NOS 2022b). Dit zou het wetsvoorstel Wet toezicht informeel onderwijs (Wtio) worden. Zie het nieuwsbericht *Toezicht op uitwassen informeel onderwijs: wetsvoorstel in consultatie* op de website van de rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/11/12/toezicht-op-uitwassen-informeel-onderwijs-wetsvoorstel-in-consultatie. Meer in het bijzonder: TK 2023/2024c. Deze plannen werden in het regeerprogramma van kabinet-Schoof nog eens bevestigd (PVV et al. 2024: 97, 136 (Wtmo), 77 (Wtio)).

²⁷ Al eerder liet de regering weten het eindrapport van POCOB zeer serieus te nemen en reeds te zijn begonnen met de ontwikkeling van de Wtmo (TK 2020/2021e: 2, 27).

In haar huidige vorm verwijst de Wtmo overigens niet langer specifiek naar islamitische organisaties en financiële transacties uit golfstaten. De aandacht van JenV lijkt nu uit te gaan naar extreem linkse en rechtse bewegingen, naar inmenging vanuit landen als China, en juist ook naar binnenlandse geldstromen. Toch is de verbinding tussen de Wtmo en de islam onverminderd aanwezig in het politieke debat, zoals duidelijk werd tijdens de tweede termijn van het Tweede Kamerdebat op 20 maart 2025.

2.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat de relatie tussen overheid en maatschappelijke organisaties sinds de eeuwwisseling steeds meer wordt gekenmerkt door hybridisering, *collaborative governance* en een behoefte vanuit de overheid om meer controle te krijgen op het maatschappelijk middenveld. Overheidszorgen over de binnenlandse veiligheid in een geglobaliseerde wereld leiden namelijk tot de ontwikkeling van wetgeving en beleid waarmee de handelingsruimte voor maatschappelijke organisaties afneemt. Deze tendens begon al in de jaren negentig, maar nam een vlucht na de aanslagen van 11 september 2001 en, in Nederland, na verschillende moordaanslagen. Onderzoekers en internationale mensenrechtenorganisaties waarschuwen echter voor de keerzijde van deze controledrift. Zij wijzen op de gevaren van democratische erosie (of in het Engels *shrinking civic space* of *closing civic space*) die optreedt als gevolg van steeds strengere veiligheidsmaatregelen. Dit gevaar raakt in het bijzonder moslims: zij worden steeds meer neergezet als de gevaarlijke Ander wier normen en waarden op gespannen voet zouden staan met uitgangspunten van de democratische samenleving. Dit patroon, waarin moslims uitsluitend als veiligheidsrisico worden gezien door overheden, staat in de literatuur ook wel bekend als securitisering.

In deze context werd de Wtmo ontwikkeld. De politieke basis voor dit wetsvoorstel werd gelegd door de POCOB. Vooral binnen de POCOB komen bovengenoemde tendensen samen: de onderzoeksofzet naar ongewenste beïnvloeding door middel van buitenlandse financiering werd vanaf het begin uitsluitend toegespitst op islamitische organisaties. In haar aanleiding, opzet en conclusies versterkte de POCOB het contrastbeeld tussen de overheid als beschermer van de open samenleving en democratische waarden versus de potentieel gevaarlijke activiteiten van moslims.

In hoofdstuk 3 verschuiven we het perspectief naar de ervaringen van maatschappelijke organisaties en ambtenaren rond de besluitvorming over de Wtmo. We spraken betrokkenen uitgebreid over hun interacties gedurende verschillende fasen van het proces van voorbereiding, indiening en bespreking van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer.

3 De Wtmo en de ruimte voor maatschappelijke organisaties

3.1 Inleiding

Op 20 november 2020 diende minister voor Rechtsbescherming Sander Dekker (VVD) het wetsvoorstel Wtmo in en kwam daarmee tegemoet aan wensen van verschillende Tweede Kamerleden. Dit wetsvoorstel, zo schreef de minister, ‘wil tegengaan dat ontvangen donaties bij maatschappelijke organisaties zorgen voor onwenselijke buitenlandse beïnvloeding’ om zo ‘misbruik van financieel-economische aard, zoals witwassen en terrorismefinanciering tegen te gaan’. Stichtingen waren op dat moment al verplicht om een balans en staat van baten en lasten op te stellen, maar het wetsvoorstel zou stichtingen nu ook verplichten ‘om deze financiële stukken voortaan te deponeren bij het handelsregister’. Daarmee werd de ‘informatiepositie van diensten met controle-, toezichts- en opsporingstaken’ vergroot (TK 2020/2021b: 3).

Met dit wetsvoorstel kreeg de overheid meer mogelijkheden om inzicht te verkrijgen in de financiële transacties van stichtingen. Op grond van artikel 3 van de wet kunnen burgemeesters en het OM overgaan tot het opvragen van financiële informatie wanneer zij daar aanleiding toe zien. Het zou dan kunnen gaan om geldelijke donaties, maar ook om donaties in natura, oftewel elke ‘op geld waardeerbare dienst, op verzoek van een maatschappelijke organisatie aan haar geleverd ofwel door haar aanvaard’ (TK 2020/2021b: 2). In de praktijk kon dit uiteenlopen van voedselgiften tot de inzet van vrijwilligers. Naast deze transparantieverhogende maatregelen bevat de wet enkele handhavinginstrumenten. De belangrijkste daarvan is het bestuursverbod, dat na verloop van tijd het ‘stakingsbevel’ is gaan heten. Dit werd aangevuld met handhavinginstrumenten, zoals het opleggen van dwangsommen. Het bestuursverbod hield in dat bestuurders hun bevoegdheid konden verliezen om over gelden of rekeningen te beschikken, net als bij een faillissement (TK 2020/2021b: 3, artikel 3, lid 6). In een herziene versie stelde de minister bovendien voor dat de rechter een ‘conservatoir beslag op goederen’ van een organisatie kan laten leggen. Ook wilde de minister de periode van het stakingsbevel zes maanden laten duren, tot een maximum van twee jaar (met mogelijkheid om de periode nog verder te verlengen, indien het OM daar reden toe ziet) (TK 2022/2023b, artikel 3, lid 4, onderdeel D).

Het wetsvoorstel riep veel en uiteenlopende reacties op bij maatschappelijke organisaties, adviesorganen, academici en overheidsinstituten, zoals bij de Raad van State.²⁸ Deze partijen leverden kritiek op de wet of op onderdelen ervan. Maatschappelijke organisaties maakten gebruik van door de overheid ingestelde formele kanalen, zoals de twee internetconsultaties die plaatsvonden tussen eind 2018 en begin 2019, en in 2021²⁹. Organisaties verstuurdten uit eigen beweging brieven naar de minister en drongen aan op gesprekken met kamerleden en ambtenaren. De Raad van State toetste, vanwege haar formele rol binnen het wetgevingsproces, het wetsvoorstel op onder meer haar juridische houdbaarheid en haalbaarheid. Daarbij liet ze zich kritisch uit over de uitgangspunten en voorgenomen beleidsinstrumenten van het wetsvoorstel (TK 2020/2021d).

²⁸ Bijvoorbeeld ten aanzien van het bestuursverbod. Zie het advies van de Raad van State (TK 2020/2021d), maar er zijn ook bezwaren geuit rondom de gewijzigde versie van de wet, zie Karsten en Geuskens (2024) en de Sectorbrief van uiteenlopende koepelorganisaties onder leiding van Goede Doelen Nederland (2024).

²⁹ Voor de internetconsultatie van 2018-2019, zie: www.internetconsultatie.nl/transparantiemaatschappelijkeorganisaties/reactie/98eco85b-1q23-4571-899d-1ab67b89d06e. Voor de internetconsultatie naar aanleiding van de Nota van Wijziging in 2021 zie: www.internetconsultatie.nl/nvwwtmo.

Deze en andere pogingen tot beleidsbeïnvloeding staan centraal in dit hoofdstuk. In [paragraaf 3.2](#) bespreken we de perspectieven van maatschappelijke organisaties en ambtenaren op de Wtmo. We concluderen daar dat maatschappelijke organisaties de Wtmo niet beschouwen als een op zichzelf staand wetsvoorstel, maar als onderdeel van bredere maatschappelijke en vooral politieke ontwikkelingen. Om die reden bespreken we in [paragrafen 3.3 en 3.4](#) de ervaringen van zowel organisaties als ambtenaren in bredere zin. In [paragraaf 3.5](#) concluderen we wat die ervaringen en interacties betekenen voor de mogelijkheden van verschillende organisaties om hun zorgen en noden zichtbaar te maken.

3.2 Maatschappelijke organisaties en ambtenaren over de Wtmo

3.2.1 Goededoelenorganisaties: zorgen over afnemende ruimte

In deze deelparagraaf bespreken we de reflecties van de (inter)nationale goededoelenorganisaties en enkele (van oudsher) religieuze goededoelenorganisaties. Deze organisaties zijn historisch gezien relatief sterk vervlochten met de Nederlandse bestuurscultuur. Daarnaast sluiten zij aan bij het dominante culturele zelfbeeld van Nederland als egalitaire samenleving met vrijgevege en welwillende (meest christelijke) burgers. Deze organisaties dateren meestal van begin twintigste eeuw en gaan soms zelfs terug tot de vroege negentiende eeuw. Hun wortels liggen in stichtelijk lokaal opbouwwerk, armoedebestrijding en noodhulpverlening in binnen- en buitenland. De huidige organisaties zijn vaak voortzettingen of afsplitsingen van kerkelijke welzijnsorganisaties. Vanwege de kerkelijke banden hebben deze organisaties nog altijd korte lijntjes met confessionele politieke partijen, of kennen het reilen en zeilen van het openbaar bestuur van binnenuit (Bollinger 2013; Van den Bos 2015; Van 't Hul 2020; Kennedy 2012).

De geïnterviewde vertegenwoordigers plaatsen de Wtmo in een bredere ontwikkeling waarin de overheid de ruimte van maatschappelijke organisaties steeds verder beperkt. Volgens hen gebeurt dit door een opeenstapeling van wetten en maatregelen die gericht zijn op *accountability* en transparantie. In sommige gevallen is die wetgeving niet per se op organisaties zelf gericht, maar in de meeste gevallen gaat het om wetgeving die wél specifiek betrekking heeft op stichtingen.³⁰ Organisaties wijzen daarbij op de Wbtr, de Wwft en het initiatief wetsvoorstel Wbvo als voorbeelden van maatregelen waarmee het openbaar bestuur haar grip op maatschappelijke organisaties probeert te vergroten.³¹ Het gevolg van deze wetgeving is volgens respondenten een sterke toename van bureaucratische verplichtingen en de verdeling van tijd en geld (in de vorm van fte's) om aan die verplichtingen te voldoen. Een betrokkene van een landelijke organisatie die opkomt voor de rechten van specifieke bevolkingsgroepen, noemt een aantal consequenties:

Wat we over het algemeen zien, is dat er zóveel operationele maatregelen zijn waar je aan moet voldoen als maatschappelijke organisatie. Ook als hele kleine vrijwilligersorganisaties. Bijvoorbeeld voordat je geld mag overmaken, voordat je überhaupt een rekening mag openen of voordat je ergens iets mag organiseren, in een publieke ruimte. Er zijn heel veel maatregelen die het eigenlijk bijna onmogelijk maken om een initiatief met elkaar op te zetten, jezelf te organiseren en iets te doen voor je medemens. [En dat] is niet alleen maar vanwege de

³⁰ Een wet die organisaties niet als object kent, maar organisaties wel raakt, is de Energieprestatienorm voor gebouwen. Deze norm treft vooral kerken, vanwege hun vaak oude, grote en dus slecht te isoleren gebouwen.

³¹ Voor een overzicht van de Wbtr zie het [Informatieblad Wet bestuur en toezicht rechtspersonen](#). Voor de Wwft zie een informatief overzicht op de website van de Eerste Kamer www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/31238_wet_ter_voorkoming_van. De wet (met dossiernummer 31.237) stamt uit 2008. Voor de Wbvo zie eveneens een overzicht via de Eerste Kamer: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35079_initiatiefvoorstel_boswijk. Deze initiatiefwet (met dossiernummer 35.079) werd door de Tweede Kamer zelf ontwikkeld in de periode 2018-2019. Op 27 mei 2025 werd de Wbvo overigens verworpen door de Eerste Kamer. Voor de Wtmo zie de website van de Eerste Kamer: www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35646_wet_transparantie_en. De Wtmo (met dossiernummer 35.646) werd ontwikkeld door het ministerie van Justitie en Veiligheid (i.e. de Minister voor Rechtsbescherming) en uiteindelijk verworpen door de Eerste Kamer (zie de inleiding van dit rapport).

Wtmo, maar dat is vanwege de enorme opstapeling van heel veel maatregelen die allemaal vanuit de overheid zijn ingericht. (Interview 15)

Volgens deze betrokkene komen de eisen vanuit de Wtmo dus bovenop de bestaande administratieve druk die er nu al toe leidt dat organisaties veel tijd en geld moeten steken in administratie en transparantie. Het is een reflectie die we eveneens van haar collega's vernemen (vb. interviews 9, 16, 17, 20).

De groeiende administratieve druk blijft niet zonder gevolgen, volgens betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties. Eén gevolg van de bestaande regelgeving is dat het voor burgers steeds moeilijker wordt om zichzelf te organiseren en dat vrijwilligerswerk steeds minder aantrekkelijk is voor mensen. De Wbtr stelt bestuursleden bijvoorbeeld persoonlijk aansprakelijk voor het financiële reilen en zeilen van een organisatie en stelt strenge transparantie-eisen aan de administratie. Voor vrijwilligers wordt het volgens een betrokkene 'soms zo ingewikkeld gemaakt dat mensen zeggen van: "Laat maar zitten"' (interview 15). Datzelfde geldt om andere redenen voor donateurs: zo vreest een beleidsadviseur van een goededoelenorganisatie dat de eis tot openbaarheid van financiële transacties ervoor kan gaan zorgen dat ze hun welwillende geldschieters die anoniem willen blijven, kwijtraken (interview 16, 18). De geïnterviewden stellen vanuit dit soort voorbeelden dat wetgeving, zoals de Wtmo, hun operationele ruimte verkleint. De moeite die gaat zitten in administratieve taken en in het voldoen aan transparantie-eisen gaat af van de tijd en energie die ze kunnen steken in de doelen van hun maatschappelijke organisatie. De algemene conclusie is dan ook dat de beleidsmaatregelen vanuit de Wtmo (en soortgelijke wetgeving) niet in verhouding staan tot het beoogde doel, zeker omdat er al vele administratieve richtlijnen bestaan (interview 18, 20, 24).

Naast dit soort kritiek op de proportionaliteit stellen betrokkenen vast dat dit soort wetgeving niet per se doelmatig is. Een bestuurder van een internationale goededoelenorganisatie beargumenteert in het volgende citaat dat de transparantieverhogende maatregelen niet aansluiten op de essentie van wat maatschappelijke organisaties zijn, en daarmee per definitie hun doel voorbijschieten. Hij geeft het voorbeeld van de vereiste registratie van bestuurders als *ultimate beneficial owner* van een stichting in het UBO-register. Het is een van de maatregelen, opgelegd vanuit de EU, om 'criminele activiteiten [te] voorkomen en opsporen, zoals fraude, witwassen en terrorismefinanciering'.³² De bestuurder legt uit:

Ik ben de UBO, de ultimate beneficial owner van deze stichting. [Maar hebben] we dan te pakken waar we bang voor zijn? Dat vraag ik mij echt serieus af. [Het is] een heel centralistisch denken, wat daarachter zit, namelijk dat ik zou bepalen wat de stichting doet, wat die vindt, wat die aan strategische belangen vertegenwoordigt voor nu en voor de komende tien jaar. Dat is natuurlijk dikke onzin. Dat is nou precies het unieke aan een maatschappelijke organisatie, dat die van iedereen is. En wat dat dan precies is, van iedereen zijn, dat is een hele interessante, belangrijke discussie. Maar dat ga je niet vangen [door] een UBO te registreren en op mijn religieuze gezindte, op mijn politieke voorkeuren, op mijn adres. Nee. (Interview 18)

Maatschappelijke organisaties erkennen dat de overheid een belangrijke taak heeft bij het voorkomen van gewelddadig extremisme, terrorisme, en andere activiteiten die de democratische samenleving kunnen ondermijnen. Hun zorgen richten zich vooral op de reikwijdte van 'generieke maatregelen' en de hoeveelheid onbedoelde effecten ervan. Gezegdes als 'met een kanon op een mug schieten' en 'het kind met het badwater weggooien' worden in dit verband door verschillende mensen gebruikt (cf. interviews 5, 13, 16, 20). Een betrokkene van een internationale organisatie die zich bezighoudt met veiligheidsvraagstukken, stelt onomwonden dat:

³² Het register wordt beheerd door de Kamer van Koophandel (KvK) en wordt door de overheid gebruikt om 'criminaliteit op te sporen', zo valt te lezen in een informatieblad van de rijksoverheid. Een voorbeeld is dat de FIOD via het register belastingfraude kan achterhalen. Zie voor uitleg een informatieblad op de website van de rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/themas/economie/financiele-sector/ubo-register.

[d]e wereld gewoon echt onveilig is geworden. De wereld is echt veranderd sinds de inval in Oekraïne, sinds het Palestijns- [Israëlische] conflict [in Gaza], Syrië. We hebben het [weer] over directe nucleaire dreiging. Ondernemen van democratische verkiezingen door desinformatie. Daar moeten wij echt wat mee. [...] [N]atuurlijk moet je heel goed kijken naar criminele activiteiten. Maar ik denk niet dat deze wet daar een instrument voor is. [Het] wantrouwen wordt groter en voor je het weet wakker je daarmee ook juist het conflict aan, en steeds meer ongewenst gedrag. [Er] zit een paradox in, in deze wet: het ondermijnende van de democratische waarden.... is juist deze wet! Je ondermijnt met deze wet juist de samenhang en de trust, en het debat. (Interview 24)

De opvatting dat de Wtmo voortkomt uit ‘angstdenken’ en ‘wantrouwen’ van politici wordt door meerdere mensen gedeeld (zie interviews 15, 16 en 20). Volgens hen streven beleidsmakers naar meer grip op en beheersing van het maatschappelijk middenveld, maar ondermijnen zij daarmee juist de maatschappelijke verbanden. De nadruk die daarbij wordt gelegd op transparantie creëert een ‘schijnwerkelijkheid’ of ‘schijnveiligheid’ die in de praktijk vooral ‘beknellend’ en schadelijk is voor maatschappelijke organisaties, omdat deze hun onafhankelijke positie aantasten (zie interviews 15 en 16). Zij wijzen dan vooral op de Wwft. Deze wet verplicht banken verdachte financiële transacties te registreren en te handhaven op het moment dat zij zulke transacties tegenkomen. Ik de praktijk heeft de wet grote gevolgen voor organisaties die veel buitenlandse transacties kennen, zoals internationale goede doelen, en voor islamitische organisaties.

De groei aan veiligheidswetgeving en beleid gericht op *accountability* en transparantie kan gezien worden als een vorm van wat Jonathan Macey wel een *bureaucratic drift* noemt (Macey 1992). Het is de dynamiek die inherent lijkt te zijn aan bureaucratische organisaties: een behoefte aan grip leidt tot een steeds grotere informatiebehoefte, wat weer leidt tot controlemaatregelen, registratieverplichtingen, lijsten, registers en ander beleid om zaken inzichtelijk te maken. Vaak grijpen wetten en beleidsmaatregelen in elkaar, waarbij ze elkaar lang niet altijd versterken. Net zo vaak komt het voor dat maatregelen elkaar tegenspreken. Om die tegenstrijdigheden op te lossen, moeten overheden wetgeving beter op elkaar afstemmen, zowel nationaal als internationaal. Dit leidt doorgaans tot meer wetgeving en nog complexere controlesystemen.³³ En dat staat nog los van hoe actoren de maatregelen interpreteren en hanteren. De Wwft is daar een goed voorbeeld van. De wet is ontwikkeld in EU-verband en dat betekent volgens een betrokkene bij een internationale mensenrechtenorganisatie dat ze als generieke wet moet worden toegepast in uiteenlopende nationale contexten. Enerzijds wijst hij erop dat Nederland in de toepassing van de Wwft verder gaat dan andere Europese landen. Zo verlangt de Nederlandse overheid niet alleen dat banken verdachte transacties registreren en melden, maar ook ongebruikelijke transacties.³⁴ Deze relatief strikte toepassing is volgens hem opvallend, omdat Nederland al de nodige controlemechanieken heeft, zoals het CBF-keurmerk voor goede doelen, de vereisten rond de ANBI-status van een stichting, en de boekhoudkundige eisen voor registratie bij de KvK. Deze mechanieken zijn opgesteld in samenspraak tussen overheid en middenveld en worden internationaal erkend.³⁵ Tegen de achtergrond van deze bestaande wetgeving, waarmee de overheid al goed kan registreren en handhaven, verzucht deze betrokkene retorisch: ‘wat wil je dan nog met de Wtmo?’ (interview 24).

³³ Zo hangt de Wwft nauw samen met de Europese Anti-Money Laundering Authority (AMLA) die als doel heeft het anti-witwasbeleid en antiterrorisme beleid van de leden van de Europese Unie te ‘harmoniseren’ (interview 24).

³⁴ Overigens leidden berichten over de te strenge toepassing van de Wwft door banken al wel tot onderlinge afstemming tussen de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB), VNO-NCW en het Keurmerk voor fondsen en goede doelen CBF over de toepassing van de wet. Bovendien nam de Tweede Kamer op 4 februari de motie Grinwis aan die opriep tot meer ruimte voor maatschappelijke organisaties op dit vlak (TK 2024/2025a).

³⁵ De Internationale erkenning komt bijvoorbeeld in het Mutual Evaluation Report 2022 ‘Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: The Netherlands’ van de Financial Action Task Force (FATF) (FATF 2023). De FATF is een intergouvernementele organisatie ingesteld door de G7 in 1989 en heeft als taken beleid te ontwikkelen om witwassen en (sinds 2001) de financiering van terrorisme tegen te gaan. *Recommendation 8* uit dat rapport gaat over wat zij noemen Non-Profit Organisations en *Criterion 8.3* gaat over het systeem van zelfregulatie dat de sector in samenspraak met de overheid opzette (FATF 2023: 224-5). Al met al concludeert de FATF dat deze en andere maatregelen *largely compliant* zijn met de internationale richtlijnen (FATF 2023: 226).

3.2.2 Migrantenkerken en islamitische organisaties: ervaringen van discriminatie

Naast het verhaal van de goededoelenorganisaties komt nog een ander perspectief naar voren. Dat perspectief vinden we onder bestuurders en vrijwilligers van organisaties die zich richten op mensen met een migratieachtergrond en islamitische mensen. Het gaat hier om lokale moskeeorganisaties, koepelorganisaties, (inter)nationale goededoelenorganisaties met islamitische wortels, en organisaties die opkomen voor christelijke diasporagroepen. Hoewel veel van deze organisaties al lange tijd actief zijn binnen het openbare leven, zijn zij minder sterk vervlochten met het openbaar bestuur en vallen zij buiten het dominante zelfbeeld van de Nederlandse samenleving. Het geluid dat we van deze bestuurders horen, sluit enerzijds aan op de reflecties die we optekenden in [paragraaf 3.2.1](#). Anderzijds verschillen hun ervaringen aanmerkelijk, zoals we in deze paragraaf laten zien.

Een gemene deler met de (inter)nationale goededoelenorganisaties is de vrees voor de implicaties van de Wtmo voor het functioneren van hun organisaties. Islamitische bestuurders vertellen dat de Wtmo voor hen niet als een verrassing komt: zij zien de Wtmo als het resultaat van een langdurig en pijnlijk voortraject. Het verhaal dat zij vertellen, is dat de Wtmo eerst en vooral moet worden begrepen als een ‘anti-moskeewet’ en een uiting is van breder anti-islamitische sentiment in politiek en beleid. Islamitische bestuurders spreken in dit verband over institutioneel racisme (interview 17), ‘islamofobie’ (interview 14) en van ‘staatsislamofobie’ (interview 2). Een door ons geïnterviewde juriste betoogt dat de Wtmo onderdeel is van een steeds verdere uitbreiding van wetten en maatregelen. Wetgeving die de veiligheid en vrijheid van iedere burger van de Nederlandse samenleving moet garanderen, ongeacht hun achtergrond, maar in de praktijk juist de vrijheid en veiligheid beperken van mensen die zich identificeren als moslims en mensen met een migratieachtergrond (interview 2). Een andere bestuurder analyseert eveneens dat de Wtmo niet op zichzelf staat, maar in verband staat met allerlei andere wetten, verboden en maatregelen die erop gericht zijn om de rechten en vrijheden van islamitische burgers in te perken:

R: [...] eigenlijk alle zogenaamde neutrale wetgeving die wordt ingevoerd, maar die in feitelijk voornamelijk moslims, of: het disciplineren en het reguleren van moslims, tot doelwit heeft. [...]

Interviewer: Kun je iets meer zeggen over wat je verstaat onder disciplineren en reguleren van moslims door de overheid?

R: Dus precies dat een wet onder het mom van neutraliteit wordt ingevoerd met als doel het publiek belang, zoals bijvoorbeeld bij het boerkaverbod, de nationale veiligheid. Maar dat zowel uit de manier waarop de wet tot stand is gekomen als de manier waarop die wordt toegepast, blijkt dat het voornamelijk is bedoeld om moslimgedrag, moslimpolitiek, moslimmaatschappelijke betrokkenheid te reguleren, te controleren. En in het geval van sommige van die wetgeving, de burkaban is daar wel een heel duidelijk voorbeeld van, dat ook het hele discours eromheen en de rechtvaardiging van de wet, dat dat ook niet alleen islamofobe gevolgen heeft, maar ook voortkomt uit Islamofobie. Dus dat het hele discours al uitgaat van moslims en moslimvrouwen als potentieel gevaar, als anders, als een bedreiging van de nationale veiligheid, als ongeciviliseerd, als ongeëmancipeerd. (Interview 17)

Hier klinkt een belangrijk verschil met de bestuurders van de (inter)nationale goededoelenorganisaties. Hun kritiek op wetgeving als de Wbtr en Wwft ging veel meer over de gevolgen van de opeenstapeling van maatregelen en de proportionaliteit en doelmatigheid van afzonderlijke wetten. Islamitische bestuurders plaatsen deze wetten eerst en vooral in het licht van de discriminatoire achtergrond en toepassing ervan. Zij wijzen daarbij op situaties waarbij banken bovengemiddeld vaak moskeeën en individuele islamitische rekeninghouders controleren (als gevolg van de Wwft). Daarnaast wijzen zij op recente heimelijke onderzoeken van gemeentes en van het ministerie van SZW naar het reilen en zeilen van moskeeën³⁶, en op het bestaan van zwarte lijsten van de veiligheidsdiensten die de reismogelijkheden van islamitische bestuurders (zwaar) beperken. In [paragraaf 3.3.2](#) gaan we nader in op deze ervaringen. In de huidige paragraaf richten we ons op de uitvoeringspraktijk rond

³⁶ Zie voor een achtergrond (NRC 2021, 2023). Op 27 september stuurde toenmalig minister Van Gennip van SZW een brief aan de Tweede Kamer waarin zij de Kamervragen over “de illegale undercover onderzoeken bij moskeeën” beantwoordde (Ministerie van SZW, 27 september 2023, referentie: 2023Z15630). Zie voor de achtergrond de Kamerbrief *Herstel vertrouwen overheid en moslimgemeenschappen*, (SZW 2023b).

wetgeving die nauw samenhangt met de Wtmo, met name de Wwft, en op het voortraject van de Wtmo zelf.

De wet die de geïnterviewde islamitische bestuurders in verband brengen met de Wtmo, is een wet die we aan het eind van [paragraaf 3.2.1](#) al even tegenkwamen: de Wwft. Deze wet verplicht banken om verscherpt toezicht te houden op verdachte transacties van burgers en stichtingen, maar laat het aan banken zelf om daarin keuzes te maken. In de praktijk resulteert dat voor de islamitische bestuurders in belemmeringen en frustraties rond bankzaken die niet alleen hun organisatie raakt, maar zich in verschillende gevallen ook uitstrekt tot hun persoonlijke leven. Vanuit verschillende moskeebesturen horen we klachten over banken die dreigen om acuut bankrekeningen te bevriezen, wanneer zij onvoldoende kennis hebben over de achtergrond van transacties. Een veelgehoord voorbeeld zijn de stortingen van grote hoeveelheden contant geld (de zogeheten Zakat) rond de Ramadan. In een interview merkt een bestuurder op dat het een opmerkelijke behandeling is van moskeeën die het geld niet in 'in een sok steken', maar transparant willen handelen. Hij stelt: 'Je brengt het [collectegeld] naar de bank, want je wilt er ook overzicht in hebben' (interview 2). Een bestuurder vertelt dat zij en haar medebestuurders rond de oprichting van hun organisatie moesten constateren dat er slechts één bank was die met hen in zee wilde gaan (interview 25). Als het gaat om de striktere controles van banken, vertelt een betrokkene die verschillende moskeeorganisaties en privépersonen juridisch bijstaat, over wat ze in haar werkzaamheden tegenkomt:

Er is een cliënt van mij, die gaf elke maand, sinds hij tiener is, twintig euro aan zijn broertje, want ze hadden samen een PlayStation gekocht en zo loste hij zijn gedeelte af. Heel schattig. Maar dat bleef een traditie. En ze werden volwassen. Dertigplussers. En hij bleef die 20 euro geven. [...] Hij heeft dezelfde achternaam, andere voorletter. Hij kreeg van de bank te horen: "waarom stort jij elke maand twintig euro aan..?" En ik stelde dan de vraag [aan de bank]: "Hoe valt uw vraag binnen de Wwft? Leg het voor mij uit, zodat ik het ook mijn cliënt kan uitleggen." Maar daar wordt geen antwoord op gegeven. (Interview 2)

Ook in de drie focusgroepen die we organiseerden, komen dit soort voorbeelden terug. Islamitische betrokkenen vertellen ons dat het steeds lastiger wordt om organisaties te runnen. Ze geven aan zo transparant mogelijk en volgens de regels te werk te gaan. Tegelijkertijd hebben ze het gevoel op eieren te moeten lopen uit angst om fouten te maken, op een zwarte lijst van mogelijke fraudeurs te komen, en bestraft te worden. Een paar mensen vertellen dat zij zelf op enig moment door banken en de Belastingdienst verdacht zijn geweest van witwassen of fraude, naar aanleiding van donaties aan een moskee. Anderen kennen mensen en organisaties in hun nabije omgeving die daarvan verdacht werden (zie interview 2, 14, 17).

Deze problemen zijn inmiddels aangekaart in de media en politiek, onder meer door de NCDR en het CRM. Rond de Wwft beloofden banken beterschap. Daarbij nam de Tweede Kamer onlangs nog een motie aan waarin ze het kabinet verzoekt de problemen rond de toepassing van de wet aan te pakken (TK 2024/2025). Hoewel geïnterviewde bestuurders blij zijn met deze aandacht en erkenning van hun problemen, vrezen ze dat de problemen daarmee niet voorbij zijn. Enerzijds omdat het doel van de wet niet noemenswaardig verandert, anderzijds vanwege allerlei andere wetgeving die al in de maak is, waaronder de Wtio en natuurlijk de Wtmo.³⁷

Wat de Wtmo betreft, vreest een bestuurder dat de wet 'het islamitische middenveld kapot gaat maken' (interview 14). Deze bestuurder voorziet dat overheidsdiensten, zoals de Belastingdienst, het OM of een gemeente, steeds meer gebruik zullen maken van hun bevoegdheden om kritisch naar organisaties te kijken. Vervolgens is het volgens de bestuurder niet zozeer de vraag óf ze daarbij een onvolkomenheid vinden, maar wát ze als onvolkomenheid aanmerken. En of dat nu terecht is of niet, een organisatie zal volgens de bestuurder reputatieschade oplopen als ze met dergelijke overheidsbemoeienis te maken

³⁷ Het gaat om de voorgenomen Wet toezicht informeel onderwijs (Wtio). Deze wet die voorziet in de wens van opeenvolgende kabinetten om scherper toezicht te houden op onder meer de koranlessen vanuit moskeeën (NOS 2022a). Al eerder uitten Tweede Kamerleden hun zorgen naar aanleiding van onderzoek door Nieuwsuur en NRC (NOS 2019; NRC 2019a).

krijgen. Dat heeft invloed op hoe mensen naar islamitische organisaties kijken en daarmee op de groei van deze organisatie. Bovendien zijn er consequenties voor het netwerk van donateurs of leden die verbonden zijn met de organisatie. Hij vertelt:

Nu is het voorbij, maar we hebben een periode gehad dat als iemand doneerde aan ons, dan kreeg hij een brief [van de bank] en moest hij uitleggen waarom hij aan ons doneert. [...] Mensen werden lastiggevallен. [...] Dat is wat ze bij ons hebben gedaan en dat is wat ze bij heel veel organisaties hebben gedaan. Nu zijn ze wat gevoeliger, want ze hebben hier en daar wat tegenslagen gehad [vanwege rechtszaken die organisaties aanspanden en vanwege ophef in de media], maar dat is wat ze doen. Je wordt bestuurlijk gestalkt. [...] Wij hebben het overleefd. Tenminste... overleefd... want je houdt er hoe dan ook kleerscheuren aan over. (Interview 14)

Over wat die kleerscheuren zijn, waar de geïnterviewde over spreekt, wil hij niet te veel details kwijt, omdat hij het niet over zichzelf wil hebben. Maar we maken uit het gesprek op dat zijn gevoel van veiligheid en het beeld van een betrouwbare overheid er sterk onder lijden. Hij voorspelt dat de frictie en problemen met overheidsinstanties die islamitische organisaties ervaren, verder versterkt worden onder de Wtmo. Dat het huidige wetsvoorstel niet langer een expliciete koppeling maakt tussen islamitische organisaties en de Wtmo doet volgens deze bestuurders niet ter zake (TK 2022/2023b: 4).³⁸ Voor zowel deze als andere bestuurders geldt dat zij, op basis van hun ervaringen met het traject, zich geen illusie maken over hoe de uitvoering van de wet zal uitpakken voor islamitische organisaties en hun achterban.

Een belangrijke negatieve ervaring binnen het ontwikkelingstraject, waarnaar alle geïnterviewde bestuurders van islamitische organisaties verwijzen, is de POCOB. Verschillende van de door ons geïnterviewde islamitische bestuurders werden daarbij opgeroepen voor verhoor en deelden openhartig over hun ervaringen. In hun reflecties fungeert de POCOB als hét voorbeeld waarmee duidelijk wordt hoezeer de overheid islamitische burgers structureel wantrouwt en erop uit is om hun ruimte en autonomie in te perken. Een betrokkene die een van de gehoorde bestuurders bijstond, stelt dat de 'POCOB voor ons een weerspiegeling is geweest van de interactie tussen de normale moslimman en de overheid' (interview 2). Ze doelt daarmee op het beeld van moslims als burgers die in de gaten gehouden moeten worden, omdat ze zogenaamd een veiligheidsrisico vormen voor de samenleving.

De kritiek van verschillende bestuurders die door de POCOB werden opgeroepen voor verhoor, gaan zowel over het proces als de uitkomst van dat onderzoek. De kritiek gaat onder meer over de selectie van getuigen. Hoewel de onderzoeksvraag in principe breed was geformuleerd, richtte de POCOB zich uitsluitend op islamitische organisaties en niet op christelijke gemeenschappen of diasporaorganisaties. Verschillende bestuurders kijken negatief terug op de verhoren: zij ervoeren vooral vijandigheid vanuit de ondervragers. Een bestuurder legt uit dat hij op het moment waarop hij meer uitleg probeerde te geven, te horen kreeg dat hij 'gewoon ja of nee' moest antwoorden op vragen van de commissie. De eerder aangehaalde jurist wijst de POCOB af als vooringenomen, vanwege de hardvochtige behandeling van getuigen die betoogden dat er geen sprake was van beïnvloeding. En daarnaast vanwege haar observatie dat bij vervolgvragen steeds werd aangestuurd op een ja-beantwoording. Een moskeebestuurder noemt zijn tweeënhalf uur durende verhoor een vernedering:

Niet eens zo over de inhoud of wat dan ook. Ik ben daar helemaal niet bang voor, dus ik was ook heel transparant en eerlijk in mijn antwoorden. Maar het feit dat je daar wordt uitgenodigd, omdat je moslim bent... [...] En dan zit je daar [alsof je een misdaad hebt gepleegd] en dan voel je daar echt toch wel een beetje vernederd dat je op die manier wordt behandeld. (Interview 10)

Deze ervaringen staan in sterk contrast met de getuigenverhoren met medewerkers van bijvoorbeeld de informatie- en veiligheidsdiensten. Zij kregen meer ruimte voor hun antwoorden en konden ook zelf

³⁸ De inlichtingendiensten stellen dat de acute dreiging van salafistische aanjagers is verdwenen. In de memorie van toelichting wordt nu gesproken over het meer generieke 'radicale of extremistische invloeden' en aanstellen van 'extremistische bestuursleden' (TK 2022/2023a: 19).

onderwerpen aansnijden. Ook de keuze van de POCOB-commissie om haar verhoren te filmen en live uit te zenden voor een algemeen publiek, zien islamitische bestuurders als een teken van weinig aandacht voor hun veiligheid en welzijn (interview 1, 2, 6, 10). De commissie schrijft in haar eindrapport dat ze voor openbaarheid koos om transparant te zijn. Maar voor één van de getuigen had dit intimidatie en bedreiging tot gevolg, naar aanleiding diens getuigenis. Hoewel de commissie zei dit te betreuren en bij lokale instanties vroeg om bescherming van deze getuige, kwam daarvan in de ogen van deze getuige niets terecht (interview 6). De getuige voelde zich zodanig in de kou gezet door een overheid voor wie de getuigenis wel heel belangrijk bleek te zijn in de eindconclusie van het rapport. Ook andere getuigen voelden zich naderhand in de kou gezet. Zij konden op geen enkele wijze reageren op het eindrapport of bezwaar aantekenen op de gang van zaken en conclusies. De commissie hief zichzelf na aflevering van het rapport op; de weg naar een bestuursrechter om de onderzoeksprocedure en conclusies aan te vechten, heeft daardoor weinig opgeleverd (interview 2).

De bestuurders die we spraken over de POCOB, beschrijven het onderzoeksproces al met al als een ‘theater’ of ‘poppenkast’, waarvan het ‘einddoel’ (of ‘eindbestemming’) op voorhand al vast zou liggen (interview 1, 2, 14). Dat einddoel was volgens hen een rapport waarmee de regering en Tweede Kamer officieel kon vaststellen dat er sprake was van ongewenste beïnvloeding uit het buitenland. Om vervolgens maatregelen te kunnen treffen tegen de islamitische gemeenschappen. Zij trekken in de interviews dan ook een ‘directe lijn tussen de POCOB en de Wtmo’. Daarbij stellen ze eveneens dat de POCOB doelbewust breed is opgezet qua onderwerpen. De reden hiervoor zou zijn dat de POCOB daarmee kan worden ingezet voor ‘andere mogelijke doeleinden’, zoals het aanpakken van informeel onderwijs (interview 2 en 14) via de Wtio. Zowel de Wtio als de Wtmo zijn in algemene termen opgesteld en raken in principe het hele middenveld, maar voor islamitische bestuurders is het anti-islamitische karakter ervan overduidelijk.³⁹

Waar de Wtmo voor de islamitische bestuurders niet als een verrassing kwam, was dit wel het geval voor de migrantenkerken. Een bestuurslid liet ten tijde van het interview weten onbekend te zijn met de Wtmo. Zij twijfelde even of ze haar werk als belangenbehartiger wel goed deed, maar gaf direct ook aan dat het bijhouden van alle wetgevingsontwikkelingen vrijwel onmogelijk was voor haar alleen, in de twee dagen per week die zij voor haar taken heeft. Dat de Wtmo in eerste instantie aan haar aandacht was ontsnapt, kwam doordat ze vooral druk was met het oplossen van de vaak ingewikkelde juridische en bancaire problemen die haar achterban tegenkwam door de Wwft. Na zich te hebben ingelezen, realiseerde ze zich wel wat er op het spel staat voor lokale kerkgenootschappen. Juist vanwege de vaak nauwe banden die migrantenkerken onderhouden met landen van herkomst, voorspelt ze op basis van haar ervaringen met de Wwft dat ook de Wtmo haar achterban heel direct zal gaan raken (interview 12).

Voor zowel islamitische organisaties als migrantenkerken geldt dat het voortraject en de komst van de Wtmo veel zeggen over hun bredere verhouding met de overheid. Bestuurders van migrantenkerken voelden zich in de voorbereiding van de besluitvorming over het hoofd gezien. Zij werden naar eigen zeggen niet geïnformeerd over de ontwikkeling van het wetsvoorstel en niet betrokken bij de beleidsvoorbereiding van de wet. Dat terwijl de Wtmo hen wel degelijk zou gaan raken, zoals ook de Wwft en Wbtr hen raken als maatschappelijke organisaties met buitenlandse connecties. De islamitische organisaties kregen juist meer aandacht dan gewenst; aandacht die enkel in het teken stond van de vermeende veiligheidsrisico's die zij met zich mee zouden brengen. Verschillende goededoelenorganisaties erkennen wel dat de Wtmo eerst en vooral gericht was op islamitische organisaties (zie interview 18 en 25). Anderzijds merkte een bestuurder van een goededoelenorganisatie tijdens onze workshop over de Wtmo op dat tegenwoordig het omgekeerde ook waar kan zijn. De politiek zou zorgen over islamitische organisaties juist aangrijpen om via algemene wetgeving de ruimte voor het héle maatschappelijk middenveld in te perken (focusgroep 1).

³⁹ Beide wetsvoorstellen steunen op het POCOB-rapport. Zie bijvoorbeeld het wetsvoorstel Wtio dat inderdaad naar de POCOB verwijst: www.internetconsultatie.nl/informeel_onderwijs/b1, aldaar het document ‘Wetsvoorstel’: www.internetconsultatie.nl/informeel_onderwijs/document/13283, documentkenmerk: W14588.K-1, zie pagina's 9 en 13.

3.2.3 Ambtenaren over de Wtmo

Waar de maatschappelijke organisaties graag en uitgebreid deelden over hun perspectieven op de Wtmo en het voortraject ernaartoe, waren ambtenaren terughoudender. Het kostte moeite om ambtenaren te spreken die zich vanuit hun functie met het wetsvoorstel bezighielden. Dat had deels te maken met de politiek-juridische status van de wet op het moment van onderzoek: deze lag in afwachting van debat en stemming in de Tweede Kamer en had daardoor geen prioriteit binnen het ministerie van JenV. Ook waren ambtenaren die op een eerder moment werkten aan de voorbereiding van het wetsvoorstel, niet langer betrokken bij de directie die verantwoordelijk is voor de wet. Na herhaaldelijke pogingen via verschillende mogelijke ingangen hebben we slechts met één ambtenaar gesproken die betrokken was bij het wetsvoorstel. Daarom hebben we onze zoektocht uitgebreid naar ambtenaren die niet betrokken waren bij de Wtmo, maar die vanuit hun functie wel contacten onderhouden met het maatschappelijk middenveld. De gedachte was dat zij op die manier wellicht een perspectief hadden op de dynamieken rond de Wtmo. Deze ambtenaren waren deels werkzaam voor het ministerie van JenV en deels bij SZW.

Deze ambtenaren waren weliswaar niet betrokken bij het voortraject van de Wtmo, maar vertelden goed op de hoogte te zijn van de kritieken vanuit het maatschappelijk middenveld. De ambtenaar die betrokken was bij de Wtmo onderhield zelf geen contacten met het maatschappelijk middenveld. Hij veronderstelde dat de 'Wtmo momenteel niet heel erg leeft', maar sloot niet uit dat dit zou veranderen wanneer de wet door de Tweede en Eerste Kamer in behandeling zou worden genomen (interview 22). De telefoons, zo stelde hij, stonden in elk geval niet roodgloeiend voor de Wtmo. Al met al beoordeelde deze ambtenaar de ruimte voor organisaties als voldoende, waarbij hij verwees naar inspraakmogelijkheden als internetconsultaties en het Beleidskompas.⁴⁰ Tot slot voelde hij zich niet capabel om inhoudelijk te oordelen of te reageren op de voorgelegde kritieken van het maatschappelijk middenveld.

Twee andere ambtenaren van JenV waren bereid om te reflecteren op de Wtmo, hoewel ze zich vanuit hun functie eveneens onthielden van een inhoudelijke beoordeling van het wetsvoorstel. Zij benadrukten dat ze niet betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel, maar wel goed op de hoogte zijn van de zorgen vanuit maatschappelijke organisaties. Op basis van de periodieke gesprekken die zij vanuit hun functie met hen voeren, wisten ze dat de regeldruk een groot kritiekpunt is. En dat religieuze organisaties de meeste problemen ondervinden van transparantiemaatregelen. Zij benadrukten echter dat de problemen niet uitsluitend islamitische, maar alle religieuze gemeenschappen raken. Op basis van die gesprekken konden ze tot op zekere hoogte ook meegaan in de zorgen over een toenemende regeldruk. Waar mogelijk hebben ze deze zorgen ook intern ingebracht. Ze constateren eveneens dat er al veel regelgeving is en dat charitatief werk niet al te moeilijk gemaakt moet worden. Toch, zo gingen ze verder, heeft de overheid ook te maken met de 'ongelofelijke vraag vanuit de maatschappij' om regels in te stellen. De regeldrukreflex is volgens hen inderdaad niet per se behulpzaam voor beter beleid, maar wel een logisch gevolg van het feit dat de overheid verantwoordelijk wordt gesteld 'als het misgaat' (interview 23). De oplossing om specifiek beleid te maken in plaats van generiek beleid, vonden zij vanuit hun rol niet echt een oplossing:

One size doesn't fit all, wordt er dan gezegd over regelgeving. Maar omdat het zo'n pluriform veld is... Kijk, als wij nu een regel aanpassen, dan betekent dat Amnesty misschien wel blij is, maar dat het niks betekent voor de vrijwilligersorganisatie in Venlo. (Interview 23)

De ambtenaren hebben begrip voor de klachten van het maatschappelijk middenveld over de regeldruk en daaruit voortvloeiende zorgen over hun ruimte. Tegelijkertijd merken ze op dat er wel eens gezegd wordt dat het maatschappelijk middenveld overal van uitgezonderd wil worden. Dat de overheid 'het goed doen' volgens de sector 'nooit goed [kan] doen'. Voor henzelf betekent het zoveel mogelijk contact

⁴⁰ Internetconsultaties zijn een verplicht onderdeel binnen het proces van wetvorming dat individuele burgers, maatschappelijke organisaties, maar ook private instellingen, de gelegenheid biedt om te reageren op een conceptversie van een wetsvoorstel. De internetconsultaties zijn te vinden via de overheidswebsite www.internetconsultatie.nl/.

blijven houden met de sector en hen zo goed mogelijk helpen om die zorgen en kritieken binnen de hoge overheid op de juiste plaats terecht te laten komen.

Al met al kunnen we vaststellen dat de geïnterviewde ambtenaren van JenV en SZW op de hoogte zijn van de kritieken op de Wtmo. Ze zijn vooral bekend met de zorgen over de regeldruk, in samenhang met bestaande wetgeving als de Wwft en de Wbtr. Het lijkt erop dat de zorgen van migrantenkerken en islamitische organisaties veel minder op hun netvlies staan. Daaraan hebben zij in hun eigen werkzaamheden in elk geval geen extra aandacht besteed. De SZW-ambtenaren hadden vanuit hun vele contacten veel kennis over en empathie voor de situatie waarin islamitische burgers zich bevinden. Tegelijkertijd, zo zullen we ook in [paragraaf 3.3.3](#) zien, lijken ze de verantwoordelijkheid voor het oppakken van dergelijke grieven veelal bij islamitische organisaties zelf te leggen.

3.3 Interacties tussen organisaties en de overheid

In [paragraaf 3.2.1](#) en [3.2.2](#) hebben we laten zien hoe maatschappelijke organisaties denken over de Wtmo. Daarin werd al iets duidelijk over de ruimte en ook de uitsluiting die zij ervaren. Deze ervaringen deden ze op in de uitvoeringspraktijk van andere wetten. De mechanismen die zij daarin zien, leiden tot voorspellingen over de consequenties van de Wtmo. Een ander aspect van de ruimte die maatschappelijke organisaties krijgen en nemen, zit in de interacties tussen hen en ambtenaren vanuit de ministeries. Ambtenaren die bijdragen aan de ontwikkeling van wetgeving zelf, maar ook ambtenaren die vanuit hun functie te maken hebben met maatschappelijke organisaties. In deze paragraaf diepen we de verhoudingen tussen maatschappelijke organisaties en ambtenaren verder uit. Het zal blijken dat hier een eigen set van mechanismen van in- en uitsluiting aanwezig is. Ook hier onderscheiden we twee verhalen, namelijk het verhaal vanuit de (inter)nationale goededoelenorganisaties ([§ 3.3.1](#)) en het verhaal vanuit bestuurders van islamitische organisaties en migrantenkerken ([§ 3.3.2](#)).

3.3.1 Ervaringen van maatschappelijke organisaties

De betrokkenen van (inter)nationale goededoelenorganisaties ervaren de meeste ruimte in hun contact met de overheid en hebben korte lijntjes met politici en overheid (interview 9, 18). Ze weten dat ambtenaren bekend zijn met wie zij zijn en waar ze voor staan: het is een conclusie die ze trekken op basis van het gemak waarmee ze op gezette momenten met ambtenaren in contact kunnen treden. In verschillende gevallen is er sprake van vaste overlegmomenten per jaar, zoals met JenV. Dit ministerie is verantwoordelijk voor zowel de Zaken voor de Erediensten als voor dossiers op het gebied van filantropie.⁴¹ Organisaties geven aan dat ze worden gevraagd voor bilateraal ad hoc-overleg, rondetafelgesprekken en het aanleveren van *position papers*. Daarnaast worden zij meestal in een vroeg stadium geïnformeerd over lopende zaken. Een bestuurder van een koepelorganisatie vertelt dat ambtenaren af en toe zelf contact opnemen, bijvoorbeeld over iets dat aan hun organisatie of achterban raakt: ‘dan worden [we] verwittigd: “jongens, er komt weer iets jullie kant op en we weten niet of jullie er blij mee zijn”’ (interview 13). Hij merkt op dat het hier gaat om een logische wisselwerking tussen zijn organisatie en de overheid, die voor beide partijen voordelen heeft:

[Het] ministerie van Justitie en Veiligheid, naar ik mij herinner, stond tot op een zekere hoogte best open voor reacties. Naarmate natuurlijk – ook dit staat in het handboek voor, nou ja, maatschappelijke organisaties, in het hoofdstuk lobbyen en het beïnvloeden van de publieke opinie – naarmate [ons] bezwaar breder in de publiciteit wordt opgepakt, is mijn algemene waarneming dat er dan als reflex bij een ministerie of een overheidsdienst, al dan niet onder politieke aansturing, ook wel de behoefte bestaat om daar eens over te spreken. Alleen al om maar tegen de pers te kunnen zeggen: we zijn in gesprek over de geleverde reactie. Dat is heel klassiek. Ik heb niet het gevoel dat ik nu heel veel nieuws vertel, maar zo werkt dat ook in dat geval wel. [...] [Er is] ook wel de behoefte om dat

⁴¹ Dit departement voor de Zaken van de Erediensten betreft een fusie van wat gedurende de 19e eeuw twee aparte ministeries waren, namelijk een katholiek en een protestants ministerie, voordat ze binnen het toenmalige ministerie Justitie werden geschaard (Hirsch Ballin en Steenvoorde 2013).

toegelicht te krijgen, om erover te spreken, Want dan kan een bewindspersoon al dan niet op Kamervragen zeggen: ik ben met de sector in gesprek. Dat vindt men, naar mijn waarneming, af en toe ook wel prettig om dat te kunnen zeggen. (Interview 13)

Dit citaat, dat al een inkijkje geeft in het onderwerp van [paragraaf 3.5](#), de strategieën van belangenbehartiging, laat zien hoezeer de politieke besluitvorming bekend terrein is voor deze organisatie. Uit zowel de verwijzing naar een 'handboek' voor de belangenbehartiger als de opmerking dat de kennis 'klassiek' is, en hier eigenlijk niets nieuws verteld wordt, spreekt een duidelijk besef van hoe politieke belangenbehartiging werkt. De constatering dat de overheid maatschappelijke organisaties nodig heeft om haar eigen positie te legitimeren, laat zien dat organisaties wellicht in een vragende positie zitten, maar toch zelf ook een machtspositie hebben.

Tegenover de positieve ervaringen in de interacties met ambtenaren zijn er ook negatieve. Die laten zien dat de ruimte voor organisaties in zulke contacten kwetsbaar zijn. Een collega van de hiervoor genoemde medewerker van de koepelorganisatie, vertelt dat hij ook te maken krijgt met een zekere vooringenomenheid van ambtenaren die dan 'stevige, negatieve bewoordingen' kiezen in uitspraken over zijn achterban. Ook constateert hij een zekere mate van 'religieuze ongeletterdheid' onder ambtenaren, die opmerkelijke dingen kunnen zeggen zonder het gevoel te hebben dat deze misplaatst kunnen zijn. Op dat soort momenten moet hij de afweging maken of hij er tegenin kan gaan of dat hij ervoor kiest om 'niet te reageren op zo'n opmerking en gewoon op het onderwerp door te gaan op een prettige manier' (interview 13). Het voorbeeld illustreert de ervaren ongelijkheid in verhoudingen tussen zijn organisatie en de overheid: er gaat veel werk zitten in het prettig laten verlopen van interacties met ambtenaren, omdat hij weet dat zijn organisatie zich in een vragende positie bevindt, niet zozeer een eisende.

Een meer structurele factor die de ruimte voor organisaties kan belemmeren, is de kennis die nodig is om op tijd de belangen van de achterban te kunnen behartigen. Een sterke kennispositie vraagt om voldoende organisatorische capaciteit en een goede netwerkpositie, om op de hoogte te blijven van ontwikkelingen op lokaal, nationaal en internationaal politiek niveau. Betrokkenen van maatschappelijke organisaties vertellen dat ze proactief een netwerk moeten opbouwen en onderhouden met ambtenaren die aan belangrijke beleidsdossiers werken. De grotere koepelorganisaties vertellen dat zij door ambtenaren wel gevonden worden als zich dingen voor doen, maar dat geldt niet voor kleinere organisaties. Tegelijkertijd vertelt een betrokkene van een koepelorganisatie dat ook zij steeds waakzaam moet zijn om op tijd informatie te verzamelen:

We hebben gewoon goeie contacten bij ministeries. En per dossier, als dat speelt, dan weten ze ook natuurlijk [ons en ons thema] wel te vinden en de partijen die daar relevant zijn. Maar voor ons is het eigenlijk veel belangrijker dat [ons thema] veel eerder in beeld is, nog voordat nieuwe wetten gemaakt worden. En omdat het vaak dan generieke wetgeving is die heel veel sectoren raakt, zijn wij niet direct in beeld. (Interview 9)

Organisaties merken dat er de afgelopen jaren nieuwe initiatieven zijn ontstaan om hun kennis en inzichten beter te benutten in besluitvormingsprocessen. Een voorbeeld is het Beleidskompas, dat ambtenaren stimuleert om informatie op te halen en te delen met burgers en maatschappelijke organisaties. En hoewel betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties vertellen dat ze het contact met ambtenaren meestal als prettig ervaren, constateren ze grote variatie in de mate waarin ministeries en directies zo'n beleidsinstrument inzetten. Bestuurders verklaren deze verschillen door te wijzen op het politieke landschap waarbinnen de ambtenaren moeten werken. Sinds enige jaren ervaren betrokkenen daarbij een groeiende kloof tussen ambtenarij en politiek. Volgens hen is de kloof tussen politiek en ambtenarij de afgelopen jaren gegroeid. Twee medewerkers van twee (inter)nationale goededoelenorganisaties geven aan dat de tijd waarin Lilianne Ploumen (PvdA) als minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking opereerde, vanuit de filosofie van samenspraak en tegenspraak, voorbij is. Deze filosofie bepaalde haar houding ten aanzien van het middenveld, waarbij ze volgens betrokkenen maatschappelijke organisaties uitnodigde volop kritiek te leveren om haar

scherp te houden. Onder Sigrid Kaag (D66) gold het uitgangspunt van ‘strategische partnerschappen’ als basis van de verhouding tussen overheid en middenveld. Dit bestempelen beide adviseurs als ‘ook wel heel mooi’ (interview 16). Ze zijn teleurgesteld dat de ‘hele goeie, open, kritisch-constructieve relatie’ met het ministerie ‘flink [is] verschoven’. Tot op het niveau dat de verhoudingen worden gekenmerkt door onzekerheid:

R1: Wij hadden tot nu toe altijd het gevoel dat... De overheid staat naast ons en staat achter ons. En als we in de problemen komen, bijvoorbeeld wanneer ons lokaal humanitair personeel in de problemen komt, dan kijken wij achter ons. En de Nederlandse overheid steunt ons en steunt die mensen, dat ze veilig hun werk kunnen uitvoeren. En we kijken nu achter ons en daar staat geen overheid. Er is niemand. Ja, dat is best heftig. (Interview 16)

Zowel deze respondent als een directe collega vertellen dat zij steeds meer vanuit een defensieve positie moeten opereren om hun rol en ruimte te kunnen behouden. Illustratief voor die ontwikkeling is dat zijn organisatie zich van oudsher onder meer bezighoudt met de wereldwijde *civic space*, oftewel de democratische rechten en vrijheden van burgers (zie ook [paragraaf 2.1](#)). Sinds enige tijd voelen hij en zijn collega’s zich genoodzaakt hun focus te verschuiven:

R1: Tot een jaar geleden waren we puur bezig met opkomen voor de ruimte van civic space wereldwijd, met de focus op arme landen. En in het laatste jaar is daar steeds meer werk op gekomen, op opkomen voor de ruimte van civic space in Europa. En in het laatste half jaar is daar een zeer nadrukkelijke tendens van aandacht, fte’s, tijd voor druk op het maatschappelijk middenveld in Nederland. En dat is echt een opvallende verschuiving’. (Interview 16)

Een geïnterviewde van een andere organisatie deelt deze ervaring, waarbij ze stelt dat de huidige politieke wind de ruimte voor haar organisatie snel laat krimpen (de gesprekken vonden plaats rond de start van kabinet-Schoof in 2024). Ze constateert dat sinds enige tijd de contacten met de overheid moeizamer worden. Er is in haar ogen sprake van een afnemende ruimte, zowel voor haar organisatie om effectief de taken te vervullen als voor de onderwerpen waarvoor haar organisatie aandacht vraagt (interview 15).⁴² Haar strategische samenwerkingspartners binnen de overheid betreunden de ontwikkelingen, volgens haar, maar gaven aan weinig te kunnen doen. Het betekent dat maatschappelijke organisaties genoodzaakt zijn naar nieuwe manieren te zoeken om ruimte te behouden.

Deze ervaringen passen in een schrikbeeld dat ook andere organisaties benoemen. Een beeld dat ze van oudsher zien in ‘onvrije landen’, zoals landen in het zuidelijk halfrond, Rusland, Polen en Hongarije. Landen waar je, in de woorden van een medewerker van een internationale goededoelenorganisatie, ‘regeringen hebt gehad, die op dezelfde manier toch ook bezig zijn geweest om die andere machten [...] te kortwieken. Terug te duwen. En maatschappelijke organisaties passen ook in dat plaatje’ (interview 16, R1). Zijn collega van een soortgelijke goededoelenorganisatie analyseert dat pogingen van overheden om controlemechanismen in te bouwen via nieuwe wetgeving niet nieuw zijn en ook niet per se problematisch. Tegelijkertijd constateert hij wel dat ‘het aantal pogingen en de verschillende wegen die worden bewandeld, in razendsnel tempo [toe]neemt’. Hij vertelt hoe ook in Nederland pogingen worden gedaan om: subsidies stop te zetten, nieuwe subsidies te voorkomen, de giftenaftrek te bemoeilijken, de ANBI-status van organisaties af te pakken en de representatie-eisen voor rechtszaken aan te scherpen. Om nog maar te zwijgen over de steeds verdergaande anti-terroriswetgeving die gericht is op het invoeren van tijdrovende transparantiemaatregelen (interview 16, R2).

Hoewel organisaties maatregelen vanuit de overheid gewend zijn – en deze naar aanleiding van problemen in het verleden ook kunnen begrijpen – geven ze allemaal aan dat de huidige politiek een stap verder gaat in haar politisering van het maatschappelijk middenveld. Een medewerker van

⁴² De analyse van deze bestuurder komt sterk overeen met de bevindingen in een onderzoeksartikel dat een tijd later verscheen in de Groene Amsterdammer, over de ontwikkelingen op verschillende deelterreinen ten tijde van kabinet-Schoof (Arnoldi en Rotman 2025).

een platform voor kleine goededoelenorganisaties vertelt dat een bewindspersoon sprak over het 'maatschappelijk linkerveld'. Het is een misvatting dat het 'midden' uit de term middenveld gaat over een partijpolitieke oriëntatie; het gaat om de middenlaag in de verticale verhouding tussen overheid en burgers. Tegelijkertijd wijst zo'n opmerking wel op de politisering van het middenveld. De betrokkene vindt het hierdoor niet zo vreemd om te merken dat zijn organisatie juist in de lift zit, omdat het ministerie 'opeens kleine goede doelen interessanter [vindt] dan de grote'. Hij vertelt in de 'laatste drie maanden vaker gebeld [te zijn] dan in de vijftien jaar daarvoor'. Op onze vraag hoe hij dat verklaart, antwoordt hij dat kleine vrijwilligersorganisaties beter passen in het beeld dat het ministerie heeft van waardevol goededoelenwerk:

[het ministerie vindt] veel van de NGO's een wel erg Randstedelijk gebeuren, en particuliere initiatieven, kleine goede doelen zitten door heel Nederland: in de haartaten van de samenleving. Ik vergelijk het een beetje met hoe mantelzorg vroeger een taak van betaalde krachten was en door bezuinigingen [...] gezellig [gedelegeerd is] naar de mensen. En nu moeten burens en familie en vrienden maar iemands zorg verlenen. Dat gevoel krijg je hier ook bij: 'U hoeft niet meer naar een betaalde organisatie met betaalde krachten. Nee, [hulp] kan vrijwillig gedaan worden!'. Dat is mijn gevoel. (Focusgroep 1)

De respondent deelde deze observaties tijdens een van de focusgroepen die we organiseerden, waarna andere aanwezigen zijn redenering onderschreven en aanvulden. De kleine vrijwilligersorganisaties zouden niet alleen financieel voordelig zijn voor het ministerie, ze zijn over het algemeen ook uitsluitend gericht op dienstverlenende, uitvoerende rollen, zoals lokale hulpverlening en zorg. Daarmee zijn ze niet zo politiek en 'lastig' als de grote organisaties die bijvoorbeeld via mediacampagnes en rechtszaken problemen agenderen.⁴³ Die toegenomen ruimte van en positieve aandacht voor kleine, lokale vrijwilligersorganisaties komt daarmee niet uit de lucht vallen. Het is het resultaat van een overheid die de ruimte van het maatschappelijk middenveld als politieke tegenmacht probeert in te perken.

3.3.2 Ervaringen van islamitische organisaties en migrantenkerken

Uit de gesprekken met bestuurders van islamitische organisaties en migrantenkerken blijkt dat zij veel problemen ervaren rondom toegang krijgen tot de overheid. En dat de ruimte die zij hebben binnen het contact beperkt is. Bestuurders ervaren gesprekken met de overheid als stroef, omdat deze volgens hen voortkomen vanuit overheidswantrouwen. Maar ook omdat de voorwaarden waaronder dat contact plaatsvindt in zijn geheel niet aansluiten bij hun leefwereld, belangen en behoeften. Een bestuurder van een islamitische koepelorganisatie benadrukt dat de overheid hen wel weet te vinden op het moment dat ze iets van organisaties nodig heeft, maar dat zij andersom niet thuis geeft als hij zelf wat wil aankaarten. En tijdens interacties die op uitnodiging van de overheid plaatsvinden, staan ambtenaren en bewindsliden niet open voor inzichten als deze niet genoeg aansluiten op het door hen bepaalde thema. Een oud-bestuurslid van een koepelorganisatie vertelt:

Ik heb met OCW, SZW, VWS te maken gehad, met het ministerie van Binnenlandse Zaken [...], en met Buitenlandse Zaken [...]. En over het algemeen [is] de benadering is altijd hetzelfde. [...] Ja, problematisch, in die zin dus: ze komen alleen maar halen. Zelden echt van: 'wat willen jullie?' En [bij] de sessies die zo waren ingericht van 'wat willen jullie?', kwam nooit navolging na. (Interview 7)

Verskillende betrokkenen vertellen dat ze uitnodigingen om langs te komen bij ministeries eerder ervaren als een ontbieding. Volgens bestuurders is de aanleiding voor de overheid om in gesprek te gaan met islamitische organisaties vrijwel altijd zorgen rond agenda's van veiligheid, radicalisering en emancipatie. Een van de bestuurders zegt dat die aanleiding '99 van de 100' keer negatief is: de overheid wil dan praten over vermeende problemen binnen de moslimgemeenschap, zoals die door de overheid zelf worden gedefinieerd. Een bestuurder van een lokale islamitische organisatie vertelt hoe dat gaat:

⁴³ Daarbij verwijst ze onder meer naar de rechtszaken die Oxfam Novib, Urgenda en Vluchtelingenwerk tegen de overheid hebben gevoerd, bijvoorbeeld om de uitvoering van overheidsbeleid af te dwingen.

In Den Haag waren er problemen. Ik weet niet wat. Er speelde ook weer iets, één of andere aanslag of wat dan ook. In Tadzjikistan vindt een aanslag plaats of wat dan ook. Dan moeten wij een beetje weer elkaar optrommelen, opdraven en zeggen: 'islam is goed! Wij zijn nette mensen!' en dat soort dingen. (Interview 10)

Een andere bestuurder merkt in het kader van deze eenzijdige benadering vanuit ambtenaren en politici het volgende op:

Ja, dat was toch dat besef op het moment dat je dan ziet dat er een structureel karakter zit in de manier waarop je wordt uitgenodigd. Dus als je dan 2, 3, 4 keer wordt uitgenodigd van: 'hey jongens, we zien weer spanning in de samenleving, wat gaan we doen?' Dan denk je van: 'hier zit een trend in.' (Interview 11)

Hij vertelt vervolgens over het ongemakkelijke gevoel dat hem bij zulke sessies bekreep:

Achteraf denk [ik] van: waarom werden wij uitgenodigd? Er was bijvoorbeeld een casus in, ik noem maar wat, het oosten van het land. [Daar] werd een groep of een stichting aangevallen door groepen jongeren met Turks-islamitische kenmerken. Ik weet niet goed hoe ze daarbij kwamen... of Marokkaans. En dan stond je daar als organisatie... Ja ik wist ook niet wat er verwacht werd. Alleen we moesten toen het gesprek aangaan met elkaar. [...] Maar daar waar bijvoorbeeld een moskee van ons een dreigbrief had gekregen, of een moskee die te maken had met problemen bij de bank [omdat] hun rekening werd geblokkeerd... dat [kwam] dus bijvoorbeeld niet onder de aandacht. Dan denk ik van: 'Ja maar ik zat daar ook aan tafel met een hele hoge tolerantie of een pijngrens. Ik maak ook tijd voor jouw probleem, omdat jij het idee hebt dat jij bent bejegend door iemand [met een] uiterlijk kenmerk die op mij zou lijken'. Dus daar ontstond ook wel een bepaalde scheefgroei waarvan ik toch het idee had van: 'Oké, dit klopt niet'. Maar dat besef je eigenlijk pas enkele jaren daarna'. (Interview 11)

Dat zorgen over veiligheid van de overheid vrijwel niet gaan over de veiligheid van islamitische gemeenschappen, staat voor hem en andere bestuurders buiten kijf (interviews 1, 2, 5, 10, 14, 17, 25). Respondenten benoemen de heimelijke onderzoeken die zijn uitgevoerd door de Nuance door Training en Advies (NTA), een onderzoeksbureau dat zich richt op veiligheidsvraagstukken en extremisme, vanuit gemeenten en het ministerie van SZW. Tijdens die onderzoeken gingen onderzoekers undercover bij moskeeën om het reilen en zeilen van de gemeenschap te bestuderen en het gedachtegoed in kaart te brengen. Deze onderzoeken, waarvoor het ministerie en verschillende gemeentes inmiddels hun excuses hebben aangeboden, werden door de gemeenschappen ervaren als uiting van overheidswantrouwen en als een manier om de gemeenschappen te beheersen:

Als dat gebeurt dan denk je: oké, we waren toch gewoon on speaking terms met elkaar? We vertrouwden elkaar toch? Dat zeiden jullie toch? Maar ondertussen ga je wel dit soort dingen doen. Ja, dat zorgt voor wantrouwen. Aan de andere kant heb je dan die reflectiesessies met het Ministerie van Sociale Zaken, maar terwijl je dat doet krijg je linksom een klap van de NTA, [beschuldigingen van] belastingfraude en vervolgens informeel onderwijs die om de hoek komt kijken... (Interview 4)

Een andere bestuurder vertelt:

R: Individuen bij SZW waren best oké. De wandelgangen, of gesprekken, of wat dan ook... maar wat ze vertegenwoordigden, [daar] heb ik geen goede ervaring mee'

I: Wat is het verschil?

R: Nou, je kan bij wijze van [spreken] in de wandelgangen in gesprek met iemand [horen] van: 'ja, ik zie ook wat jij ziet'. Of: 'je zou meer ruimte moeten krijgen'. Dan word je ook 'n beetje soort van opgefokt in de zin van: 'hè?!'. [...] [Maar] ze hebben gewoon een duidelijke agenda. En ik denk: 'Wij hebben die ook'. En dat is gewoon een spel dat je speelt met elkaar. Maar ik had niet het idee dat ze per se, in ieder geval vanuit hun ambt, de beste bedoelingen met mij voorhadden of zo. (Interview 7)

Later vertelt hij hoe gesprekken met ambtenaren voor hem moeizame ervaringen waren, omdat ze met name waren gericht op het achterhalen van specifieke informatie, maar andersom niet open stonden voor de inbreng van hem en zijn collega's:

[B]ijvoorbeeld bij een thema als buitenlandse financiering. Als je dan de vraag stelt: 'om welke moskeeën gaat het waar [het] ministerie dan klaarblijkelijk problemen mee ondervindt?' Dat wilden ministeries vaak ook niet zeggen. Dus daar is altijd een soort van rare relatie van enerzijds willen ze heel veel informatie ophalen, maar ze willen geen informatie delen, want dan is het: 'scheiding tussen kerk en staat'. Maar als het om halen gaat, dan is er geen scheiding tussen kerk en staat. (Interview 7)

Frustraties over de ervaren grilligheid van het contact met de overheid keren in meer interviews terug. Daarbij spreken vertegenwoordigers van islamitische organisaties over een overheid die zich enerzijds van zijn vriendelijke kant wil laten zien en die probeert een vertrouwensband op te bouwen, of beter gezegd: te herstellen. Vooral de expertise-unit Sociale Stabiliteit van het ministerie van SZW wordt daarbij genoemd. De unit heeft als onder andere doelstelling om banden met islamitische organisaties te onderhouden. Ze organiseerde de zogenoemde reflectiesessies naar aanleiding van de heimelijke onderzoeken. De sessies waren bedoeld om samen met maatschappelijke organisaties na te denken over betere verhoudingen.⁴⁴

Anderzijds voelen respondenten zich vijandig bejegend door dezelfde overheid die heimelijke onderzoeken uitvoert, omdat ze de lokale moskeegemeenschappen niet vertrouwt én wetgeving ontwikkelt die de bestuurders als zeer problematisch ervaren. Het is deze andere kant van de overheid die het vertrouwen in de vriendelijke, welwillende kant ondermijnt. Een kant die het voor bestuurders steeds minder aantrekkelijk maakt om in gesprek te blijven met ambtenaren (zie interviews 1, 2, 4, 7, 10, 17, 25).⁴⁵

Een islamitische bestuurder die destijds ook werd verhoord door POCOB merkt op dat hij, net als andere bestuurders, steeds terughoudender is geworden in samenwerkingen met bijvoorbeeld de gemeente en veiligheidsdiensten. Waar zijn organisatie eerder bereid was om op gemeentelijk niveau samen te werken over veiligheidszaken, doen ze dat nu niet meer:

...een paar jaar geleden was er wel vertrouwen hè? We hadden ook de overtuiging en ... Kijk, daar hoef je geen deskundige voor te zijn: De oplossing is met elkaar in gesprek gaan. En dat er vertrouwen is als gelijkwaardige partners in gesprek gaan om te kijken: hoe gaan we dit oplossen? We hadden echt die overtuiging dat de [gemeente] ook oprecht was in die gesprekken en noem maar op, om gezamenlijk te proberen de uitdagingen en de problemen waar we als gehele samenleving tegenaan lopen, om daar enigszins iets aan te doen. Maar daar heb je wel twee partijen. Het is net een huwelijk. Als dat vertrouwen er niet is, en dat blijkt nu dus achteraf dat het vertrouwen vanuit de [gemeente] er niet was, ja dan heeft het geen zin. (Interview 10)

Hij merkt op dat de contacten op wijkniveau nog altijd goed verlopen. Het gaat dan om ketenpartners, zoals wijkagenten. Maar 'zodra het naar de gemeente, wethouders of beleidsmakers, of dat soort dingen [gaat], dan gaat het fout. Die denken: "het is allemaal eng". Of misschien dat ze te ver staan van wat er eigenlijk gebeurt' (interview 10).

⁴⁴ Zie voor een verslag van deze sessies, georganiseerd door de organisatie Perron 14, in opdracht van het ministerie van SZW, de *Rapportage reflectiesessies overheid en moslimgemeenschappen*, te vinden via www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/09/19/rapportage-reflexiesessies-overheid-en-moslimgemeenschappen. Zie ook de Kamerbrief *Herstel vertrouwen overheid en moslimgemeenschappen* (SZW, 23 september 2021, referentie: 2023-0000514863): open.overheid.nl/documenten/foof3acb-b941-4ca8-bf6e-23aazc8d6a3e/file.

⁴⁵ De antropoloog Tijn Sunier (2022) spreekt in dit verband over de Januskop van de overheid, die enerzijds vriendelijk kan zijn in haar publieke uitlatingen – bijvoorbeeld door aanwezig te zijn op de jaarlijkse nationale Iftarmaaltijd rond de Ramadan – maar tegelijkertijd wetgeving ontwikkelt waarin ze weinig doet met de argumenten en zorgen van haar islamitische burgers.

Tegelijkertijd geven bestuurders aan huiverig te zijn om uitnodigingen van de overheid af te slaan. Zij hebben het gevoel dat een afwijzing niet zonder gevolgen blijft. Volgens hen kan dit bijdragen aan het toch al negatieve beeld dat de overheid en het bredere publiek van islamitische organisaties hebben. Voor organisaties levert dat een dilemma op tussen samenwerking en verzet. Daarbij maken verschillende generaties van bestuurders andere afwegingen. Waar oudere bestuurders doorgaans niet overwegen om uitnodigingen af te slaan, zijn jongere bestuurders vaker geneigd om vriendelijk te bedanken. Een jonge medewerker van een regionale organisatie illustreert dit aan de hand van een verzoek vanuit het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW). Dit speelde in de tijd dat staatssecretaris Wiersma (VVD) zijn plan lanceerde om het informeel onderwijs strenger te controleren. De aanleiding was zorgen over de inhoud van Koranlessen in moskeeën: daar zouden homohaat en antidemocratische ideeën worden gepropageerd. De bestuurder vertelt dat OCW hem uitnodigde om te praten over het voornemen van Wiersma:

[Toen] werd [ik] gebeld: de Minister komt 17 april naar Amsterdam en om 10 uur zou hij graag uw organisatie willen bezoeken waar informeel onderwijs is. 17 april, dat is op een maandag, dat is 's ochtends om 10 uur, dan heb ik geen informeel onderwijs [...] Dus dan kijkt hij tegen vier muren aan zonder leerlingen. Als hij dat wil en als het idee is van: 'kijk, ik ben bij [organisatie] geweest, ik heb contact met hen voor de pers ... daar leen ik me niet voor heb ik gezegd. [Hij] mag op die en die data komen, [...] onze deuren staan open'. Toen hebben ze de voorzitter van de Islamitische school hier in [stad] gebeld. Ze zijn daar op bezoek geweest en dat was: klik, klik, klik voor de pers. Hartstikke goed. [Maar] dat werd intern vertaald als: '[deze organisatie] wilde niet meewerken met ons'. [...] Ik doe er alles aan om mee te denken, mee te doen. Transparant. En als dit dan op die manier wordt vertaald dan heb ik er echt geen vertrouwen meer in. (Interview 4)

Later hoorde deze bestuurder van ambtenaren dat de staatssecretaris hoe dan ook wilde vasthouden aan zijn plan om de Wtio te ontwikkelen. Dit bevestigde zijn beeld dat om tafel gaan met het ministerie uiteindelijk geen zin heeft: de plannen worden toch wel uitgevoerd. Een vrijwilligster van een landelijke moskeeorganisatie had dezelfde ervaring. Wanneer ze reflecteert op de houdingen van ambtenaren, ziet ze een groot verschil in mate van welwillendheid, maar ook in de hoeveelheid kennis en de vooronderstellingen die gesprekken sturen. Zo vertelt ze over de in haar ogen zorgwekkende houding van de ambtenaren die aanwezig waren bij een sessie over informeel onderwijs, in aanloop naar hun ambtelijke werkzaamheden voor de Wtio. Bij die sessie waren uitsluitend islamitische vrouwen uitgenodigd, omdat het ministerie naar eigen zeggen geïnteresseerd was in het vrouwenperspectief. Een mannelijke ambtenaar opende de bijeenkomst met de opmerking dat alles wat werd besproken, binnen vier muren zou blijven. Daarmee leek hij ervan uit te gaan dat de aanwezige vrouw vrijuit zouden spreken over onderdrukking binnen de gemeenschap. Ze vertelt 'best geschokt' te zijn over de gang van zaken rond dat soort gesprekken en de vooringenomen houding bij aanvang. Deze ambtenaar straalde uit: 'ik weet dat jullie het heel erg zwaar hebben, dus spreek je uit' (focusgroep 1).

Ook hier ervaren betrokkenen dat de overheid de gespreksagenda bepaalt, waardoor er weinig ruimte overblijft voor een gelijkwaardige dialoog. Bovendien krijgen betrokkenen geen hoogte van wat ambtenaren doen met hun inbreng. Bestuurders van islamitische organisaties erkennen dat ambtenaren gebonden zijn aan de politieke opdrachten vanuit de Tweede Kamer en het kabinet. Toch vragen ze zich af of het nog zin heeft om langs te komen voor gesprekken met ambtenaren en bewindslieden: legitimeren ze via hun aanwezigheid niet slechts een besluitvormingsproces over beleid dat niet in hun belang is? Daar komt bij dat deelname aan overleg van islamitische bestuurders relatief veel vraagt. Anders dan veel vertegenwoordigers van goededoelenorganisaties, vervullen zij hun bestuurlijke taken doorgaans onbezoldigd doen, of het nu gaat om het voorzitterschap van een landelijke koepelorganisatie of om het lokale moskeebestuur. Voor hen betekent het dat zij vrij moeten nemen van hun werk, aangezien sessies met de overheid doorgaans op doordeweekse dagen onder werktijd plaatsvinden. Bovendien is dit belangenbehartiging waar zij niet om gevraagd hebben, maar waar ze zich toe gedwongen voelen, omdat wetgeving als de Wwft, Wtio en Wtmo uiteindelijk hun achterban zal raken.

Voor de geïnterviewde islamitische bestuurders staan hun ervaringen niet op zichzelf. Zij plaatsen deze binnen een breder patroon vanuit de overheid dat zij omschrijven als ‘staatsislamofobie’ en ‘institutioneel racisme’. Daarbij gebruiken zij termen als ‘bestuurlijk stalken’ en spreken zij over een ‘onzichtbaar monster’ van anti-islamitische maatregelen. Welke termen ze ook gebruiken om uitdrukking te geven aan hun ervaringen en analyse, de gemene deler is een beeld van een diep wantrouwen van de overheid tegen islamitische burgers. Zij verwijzen daarbij naar de Wtmo, de Wwft, de voorgenomen Wtio, de heimelijke onderzoeken vanuit de overheid en de NTA. Daarnaast noemen zij eerdere maatregelen die specifiek voor hun gemeenschap werd ontwikkeld, zoals de discussie over de onverdoofde/rituele slacht en de Wet gedeeltelijk verbod gezicht bedekkende kleding (Wgbk).⁴⁶

Aanvullend wijzen verschillende geïnterviewden op het bestaan van zwarte lijsten. Volgens hen plaatsen onder meer de politie, marechaussee en AIVD, verdachte islamitische burgers op zulke lijsten, waarna deze personen onder verscherpt toezicht komen te staan. Vaak weten betrokkenen niet hoe ze op zo’n lijst terechtkomen. Zij ontdekken dit pas op het moment dat ze naar het buitenland reizen en worden aangehouden op een internationale luchthaven of bij een grensovergang. Eén van de moskeebestuurders die we spraken vertelde hoe het hem persoonlijk overkwam tijdens een vakantie naar Turkije met zijn gezin: hij werd uit de rij gehaald op het vliegveld en werd na 24 uur hechtenis teruggestuurd naar Nederland. Hij omschrijft deze gebeurtenis als traumatisch voor hem en zijn gezin (interview 10).⁴⁷ Andere betrokkenen ondersteunen individuen die soortgelijke behandelingen ondergingen via rechtszaken tegen de AIVD en Nederlandse staat (interview 2 en 14). Het schrikbeeld van het bestaan van zulke zwarte lijsten is groot onder hun achterban, zo vertelt de voorzitter van een landelijke islamitische belangenvereniging:

Ik ben eerder ook actief geweest in het bestuur van een vakbond. Daar hadden we best wel een zekere rol en daar kon je echt wel ook een kritischere rol aannemen richting de overheid. [...] Wat betreft islamitische organisaties merk je gewoon vooral dat er een wantrouwende houding vanuit de overheid is richting de organisaties. Dat is denk ik het grootste issue. [...] [Je voelt je daardoor] wel heel veel meer op een kwetsbare positie, waarbij de toekomst of het toekomstperspectief van moslims ook wel heel onzeker is geworden. Dus het gevoel van: ik sta onder de loep. En ik heb minder de kans om bijvoorbeeld een vergissing te maken of een fout te maken. Want men is al heel erg bereid om mij op een zwarte lijst te zetten. Dat gevoel heerst enorm. (Focusgroep 3)

De loep waar deze bestuurder over spreekt, is niet alleen gericht op de organisatie als publieke instelling, maar ook op afzonderlijke bestuurders. Dit is een essentieel verschil tussen de ervaringen van islamitische bestuurders en bestuurders van (inter)nationale goededoelenorganisaties.

⁴⁶ Verschillende politieke partijen, met name de Partij voor de Dieren, zetten zich vanaf 2011 in voor een algemeen verbod op onverdoofd, of onbedwelmd, slachten. Een eerder initiatiefvoorstel sneuvelde in de Eerste Kamer, maar sinds 2018 bereidt de partij een nieuw *Initiatiefvoorstel verbod onverdoofd ritueel slachten* voor (TK 2017/2018e; TK 2017/2018f). Tot een verbod kwam het nog niet, omdat deze raakt aan de religieuze vrijheid van onder meer islamitische en joodse gemeenschappen. Het verbod op de rituele slacht zou neerkomen op een discriminatie van de godsdienstvrijheid van deze groepen. In oktober 2025 maakte de Raad van State de weg voor het initiatiefvoorstel ogenschijnlijk vrij door te oordelen dat het verbieden van de onbedwelmd slacht onder bepaalde omstandigheden niet in strijd is met de godsdienstvrijheid (zie het artikel *Verbod op onverdoofd slachten stapje dichterbij* (Trouw, 20 oktober 2025)). Zie voor een uitleg van de Wgbk de website van de rijksoverheid: www.rijksoverheid.nl/themas/recht-veiligheid-en-defensie/gezichtsbedekkende-kleding-in-de-media-boerkaverbod/gezichtsbedekkende-kleding-gedeeltelijk-verbieden, geraadpleegd op 15 juli 2026.

⁴⁷ Het gaat hier vermoedelijk om de zogenaamde CTER-lijst waarop politie, marechaussee en andere veiligheidsdiensten registreren wie mogelijk een risico zijn voor de nationale veiligheid. In 2022 bleek uit onderzoek van de journalistieke platforms Argos en Follow the Money dat er de laatste jaren ‘tientallen Nederlanders zonder toelichting zijn vastgehouden en hen toegang werd ontzegd’. Zij besteedden er aandacht aan in de documentaire *Onzichtbare Muren* uit 2022 (Davidson en Lasfar 2022), waarna er in de Tweede Kamer kamervragen werden gesteld over de gang van zaken (zie ook de kamervragen en de reactie van de minister van JenV (JenV 2023)). Ook de Nationale Ombudsman sprak zich kritisch uit naar aanleiding van uiteenlopende signalen van individuele gevallen en vroeg om beter toezicht op de registratie (NOS, 12 november 2024). Begin 2024 kondigde de Ombudsman aan een onderzoek te starten naar het proces en de effecten van de CTER-registraties (zie het nieuwsbericht *Nationale ombudsman start onderzoek naar CTER-registratie* (Nationale Ombudsman 2024a)). Dat onderzoek leidde tot het rapport *‘Blind Vertrouwen? Een onderzoek naar CTER-registraties en de impact ervan op het leven van burgers’* (Nationale Ombudsman 2024b)). Daarin concludeerde de Ombudsman dat de rechtsbescherming van individuele burgers bij de CTER-registratie onvoldoende, en ook het onafhankelijk toezicht op de werkwijzen te mager is.

De betrokkenheid bij een islamitische organisatie kan inmiddels verregaande consequenties hebben voor iemands privéleven. De onzekerheid over welke problemen het vervullen van bestuurlijke functies gaat opleveren maakt dat mensen uit de islamitische gemeenschappen wel twee keer nadenken of ze zich inzetten voor een organisatie. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat de bereidheid tot vrijwilligerswerk afneemt onder gemeenschapsleden, en legt daarmee de bijl aan de wortel van islamitische maatschappelijke organisaties.

Een betrokkene van een organisatie voor migrantenkerken beschrijft een gelijksoortig sentiment van terughoudendheid onder haar achterban. Ze beschrijft dat mensen aangesloten bij migrantenkerken vanuit hun land van herkomst vaak negatieve ervaringen hebben met repressieve overheden. Bovendien komt het nog wel eens voor dat mensen uit de gemeenschappen (nog) geen verblijfsvergunning hebben in Nederland. Onder hen is de angst groot om iets fout te doen, op een zwarte lijst te komen, en zo mogelijk het land uit te worden gezet.

Ze vertelt dat de problemen die lokale kerkgenootschappen ondervinden met gemeentes, rond huisvesting en met banken vanwege de Wwft, dat gevoel versterken. Dat deze wetgeving in de opzet in principe niet is gericht op migrantenkerken, doet daar niets aan af. De gevolgen zijn er namelijk alsnog:

[Het] maatschappelijk klimaat is al heel lang best wel niet zo positief over migratie. En in wet- en regelgeving zie je dat terug: die is ook best wel wantrouwig jegens religie. Er zijn best wel een paar wetten en regelgeving ingevoerd die met name zijn gericht op islam, of mede ingegeven door islam. Maar dat wordt in de wetgeving dan vertaald als alle religieuze organisaties of alle clubs met een migratieachtergrond. En daar hebben wij dan dus ook last van. Dat wordt niet zo hardop gezegd natuurlijk, maar dat is toch wel de tendens. En ja, daar hebben beide dus last van: religie en migratieachtergrond. (Interview 12)

Net als islamitische organisaties kost het haar organisatie grote moeite om problemen aan te kaarten bij politici en beleidsmakers. Ze geeft toe dat ze, in vergelijking met vertegenwoordigers van islamitische organisaties, makkelijker gehoor vindt bij de gevestigde (confessionele) politieke partijen. Ook lijkt haar organisatie enige aansluiting te vinden bij de landelijke koepelorganisaties van de gevestigde kerkgenootschappen, om samen op te trekken richting politiek en beleid. Dat soort samenwerkingen en contacten zijn voor haar belangrijk om inzichten te verschaffen bij politici en ambtenaren, omdat het kennisniveau over haar achterban zo goed als nihil is. De startpositie van ambtenaren 'varieert van onwetendheid tot constructieve welwillendheid', vertelt ze. Op het moment dat er contact is met ambtenaren, dan is hun respons:

...even heel simpel samengevat meestal: 'fijn dat jullie er zijn. Fijn dat jullie goed werk doen. Succes ermee. Doe!', zeg maar. Dat is eigenlijk de meest positieve respons. Soms komen [we] tegen dat [ambtenaren] überhaupt niet doorhebben dat niet alle migranten moslim zijn. Dus dat er ook nog migranten christenen zijn, dat is dan al een heel nieuw gegeven. Dus dan moet je echt nog wel wat meer uitleggen. Dan start je wel op een andere plek. (Interview 12)

De constructieve welwillendheid van ambtenaren heeft volgens haar overigens geen consequenties voor het beleid, aangezien de politieke teneur ten aanzien van religie en migratie 'toch wel een beetje anti' is. Later in het gesprek vult ze aan dat de onwetendheid onder ambtenaren vaak genoeg heeft geleid tot gevallen waarbij haar organisatie simpelweg werd vergeten of zelfs werd uitgesloten van overleg. Zo vertelt ze, in het kader van haar pogingen om toegang te krijgen tot een ambtelijk overleg, over de uitvoeringsproblemen van de Wwft:

Wij zitten gewoon nergens...Wij zitten gewoon niet in het systeem. [...] [D]e overheid kent ons niet, dus die komt ook niet op het idee om met ons contact op te nemen. Wij hebben geprobeerd om wel daar binnen te komen, maar ja, de overheid zegt dan: 'wij hebben al genoeg andere gesprekspartners'. Dus je moet via [andere] kanalen proberen voor elkaar te krijgen om daarbij aan te haken. [...] Maar belangenbehartiging is wel ook nodig gewoon. Ook voor de overheid volgens mij heel nuttig om te weten wat het effect is van hun wetgeving, want de Wwft ...

we zien we toch...Ik bedoel: iedereen is het erover eens, ook in onze achterban, dat je criminaliteit moet bestrijden en witwassen en terrorisme en fraude et cetera... dat dat niet oké is. Maar de manier waarop die wet uiteindelijk wordt geïmplementeerd levert in de praktijk wel heel veel ongewenste effecten op. En die wil je dan toch wel kunnen delen zodat de overheid ook haar werk beter kan doen. (Interview 12)

Uit dit citaat blijkt dat bestuurders van islamitische organisaties en migrantenkerken weinig ruimte ervaren in hun interacties met de overheid. Voor migrantenkerken komt dat vooral doordat de overheid hen onvoldoende ziet. Volgens de respondenten zijn ambtenaren zich vaak niet bewust van hun bestaan en besteden zij geen aandacht aan de noden of belangen van deze bevolkingsgroepen. Migrantkerken nemen daardoor een perifere positie in binnen het beleidsveld. Dit maakt het voor hen moeilijker om gehoord te worden. Ook beschikken zij vaak over minder kennis van beleidsprocessen, bijvoorbeeld over aankomende wetgeving, of de wegen waarlangs zij hun belangen kunnen behartigen.

Islamitische organisaties ervaren de ruimte in het contact met de overheid als negatief, omdat deze eenzijdig is opgezet vanuit de probleemdefinities van politiek en ambtenarij. Zij hebben het gevoel dat politiek en openbaar bestuur op allerlei manieren bezig zijn de leefruimte van islamitische burgers in te perken en het islamitische organisaties onmogelijk maakt om de belangen van hun achterban goed te behartigen. Wanneer de overheid wel ruimte lijkt te bieden, bijvoorbeeld vanuit het ministerie van SZW, ervaren zij dit vaak als lijmpoging voor eerdere misstappen. Daarbij verwijzen ze naar de heimelijke onderzoeken of discriminatoire uitvoeringspraktijken van beleid voor islamitische burgers. Tegelijkertijd zien zij dat de ontwikkeling van problematisch beleid gewoon doorgaat.

In de interviews met islamitische bestuurders komen wantrouwen en moedeloosheid naar voren als het gaat over hun interacties met ambtenaren en politici. Deze interacties leiden in hun ogen tot niets en het discriminerende beleid wordt toch wel gemaakt, wat zij er ook van vinden. Recent onderzoek onder bestuurders (Vlug et al. 2025) en islamitische burgers (zie Andriessen et al. 2020; Cuba et al. 2025; Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme 2025) laat zien dat ervaringen met (institutionele) discriminatie het wantrouwen onder islamitische burgers in de overheid voedt. De interviews bevestigen dit beeld. Tegelijkertijd benadrukken islamitische bestuurders dat zij aanvankelijk juist vanuit vertrouwen het contact met de overheid aangingen; in hun ervaring werden zij juist met wantrouwen benaderd door ambtenaren, beleidsmakers en politici. De overheid bleek niet de betrouwbare samenwerkingspartner te zijn, maar een actor die hen steeds als veiligheidsrisico beschouwt en behandelt. Dit is een duidelijk kenmerk van de securitisering van islamitische burgers door de overheid (zie § 2.2.2). Tegelijkertijd merken we dat bestuurders nog altijd vastberaden blijven om op te komen voor de rechten en ruimte van hun achterban. Hoe ze dat doen behandelen we in [paragrafen 3.4](#) en [3.5](#). Voor het zover is stappen we nu over op de perspectieven van ambtenaren: wat zijn hun ervaringen, wensen en ideeën de interacties met het maatschappelijk middenveld – en in het bijzonder islamitische organisaties?

3.3.3 Ambtenaren: ruimte en verwachtingen

In onze gesprekken met ambtenaren van JenV en SZW reflecteerden we op hun interacties met maatschappelijke organisaties. Interacties tijdens besluitvormingsprocessen over beleid, hun bredere visie op de juiste verhoudingen tussen middenveld en overheid, en uiteraard op de processen van in- en uitsluiting, zoals uiteenlopende organisaties die beschreven. Aangezien we ambtenaren later in het onderzoeksproces spraken, was het mogelijk ervaringen van maatschappelijke organisaties aan hen voor te leggen.

De interactie tussen overheid en maatschappelijke organisaties is deels formeel georganiseerd. Zo zijn er internetconsultaties waarin organisaties zich kunnen uitspreken. Het komt voor dat organisaties naar aanleiding van hun inbreng worden uitgenodigd voor een nader gesprek, samen met andere organisaties of bilateraal. De (inter)nationale goededoelenorganisaties hebben periodiek contact met JenV. Ook specifieke (subsidie)programma's, bijvoorbeeld gericht op ontwikkelingssamenwerking of emancipatie van bevolkingsgroepen, gaan gepaard met gestandaardiseerd periodiek contact. Binnen de Tweede Kamer bestaan verschillende vaste commissies die organisaties kunnen uitnodigen

om hun inzichten te delen over specifieke beleidsonderwerpen. Het voorbeeld van de POCOB, waarbij een gelegenheidscommissie contacten met organisaties verordende, zijn uitzonderlijk. De POCOB vormde pas de tweede parlementaire ondervragingscommissie in de Nederlandse parlementaire geschiedenis.⁴⁸

Volgens de geïnterviewde ambtenaren die wij spraken zijn de interacties tussen organisaties en de overheid echter in hoge mate ad hoc. Deze interacties kunnen zowel formeel (een overleg bij het ministerie met agenda) als informeel (koffieafspraak) zijn. Vaak ontstaat het initiatief vanuit de politiek. Een bewindspersoon kan het bijvoorbeeld belangrijk vinden om contacten te leggen met specifieke maatschappelijke organisaties. Dat gebeurde bijvoorbeeld bij de reflectiesessies van SZW naar aanleiding van heimelijke onderzoeken naar moskeeën in 2023 (SZW 2023b). Op zo'n moment gaan ambtenaren aan het werk om gesprekken te organiseren en nodigen ze betrokkenen uit op het ministerie in gestructureerde bijeenkomsten. Daarnaast zou het aan ambtenaren zelf zijn om contacten met organisaties te onderhouden en te organiseren. De mate waarin zij dat doen, is sterk afhankelijk van hun taakopdracht, maar ook van hun rolopvatting als ambtenaar en hoe zij hun ambt vervolgens invullen. Uit onze gesprekken met ambtenaren kwamen verschillende rolopvattingen naar voren, variërend van grote terughoudendheid tot actieve benadering. Alle geïnterviewde ambtenaren vonden het belangrijk om te weten wat er speelt. Ze verschillen echter in hun perceptie en mate van reflectie op wat dat van hen vraagt, wie daar verantwoordelijk voor is, en ook hoe goed dat gaat binnen de overheid. Alle ambtenaren waren vanuit hun eigen rol van mening dat ze hierbij op de goede weg zitten.

De taakopvatting van individuele ambtenaren is een belangrijke factor in de ruimte die zij creëren voor contact met maatschappelijke organisaties. Die opvatting beïnvloedt ook de kennis die zij hebben van de zorgen van maatschappelijke organisaties. Een ambtenaar vanuit het ministerie van JenV die vanwege diens functie geen contact onderhield met maatschappelijke organisaties, leek minder goed op de hoogte en toonde minder begrip ten aanzien van de perspectieven van organisaties. Dit liet hij in elk geval niet blijken tijdens het interview. Vanuit zijn werkzaamheden en gezien de fase waarin de Wtmo zich op dat moment bevond – het wetsvoorstel lag op dat moment al ruim vier jaar stil in afwachting van behandeling door de Tweede Kamer – zag hij geen reden om meer contact met het maatschappelijk middenveld te zoeken. De ambtenaar vond ook niet dat het ministerie meer ruimte zou moeten bieden aan het maatschappelijk middenveld: de internetconsultaties zouden voldoende mogelijkheden tot inbreng in het ambtelijke proces bieden. Buiten internetconsultaties en de verplichte toetsing van wetsvoorstellen door de Raad van State, achtte de ambtenaar het niet noodzakelijk voor het ministerie om nog meer op te halen dan er nu al informeel gebeurt: 'Er zijn allerlei contactmomenten met de buitenwereld volgens mij sowieso. In allerlei [...] ook met medewerkers, met werknemers, werkgeversverenigingen, met... Nu, je kunt het zo gek niet bedenken of er is wel ergens een keer een tafel voor' (interview 22). Bovendien zag deze ambtenaar het als onderdeel van zijn werk om te weten wat er speelt: 'Dus dat zit er gewoon in. Volgens mij is niet de opdracht: ga meer [kennis ophalen]'. Het grootste knelpunt dat hij noemde was van praktische aard: de vindbaarheid en gebruiksvriendelijkheid van specifieke websites van de rijksoverheid.

Andere ambtenaren binnen hetzelfde ministerie deelden zijn opvatting niet. Zij vonden het vanuit hun taakopdracht juist noodzakelijk om zoveel mogelijk contact te onderhouden met het maatschappelijk middenveld, om uiteenlopende stemmen te horen. Door hun frequente interacties hadden zij meer begrip voor de zorgen uit het veld, hoewel ze toegaven minder zicht te hebben op de noden van islamitische organisaties en migrantenkerken. Zij zeiden veel energie in deze contacten te steken en moeite te doen om uiteenlopende stemmen te horen. Tegelijkertijd constateerden zij dat binnen het ministerie verschillende opvattingen bestaan over hoeveel moeite noodzakelijk is. Eén van de twee ambtenaren merkte op:

⁴⁸ In totaal is het instrument drie keer gebruikt, de derde keer vond plaats in 2020 en ging over de toeslagenaffaire. Het instrument bestaat sinds 2016. Zie voor een uitleg van het instrument de website www.parlement.com/parlementaire-ondervraging#p6.

Ik denk dat ambtenaren bij verschillende departementen er ook best wel verschillend over denken. Ik denk dat het bij sommige departementen iets minder als hun rol wordt gezien of dat iets minder relevant vinden. En dat anderen - en dat kan persoonlijk zijn, maar ook met het beleid te maken hebben - daar wat grotere rol voor zichzelf in zien. [...] Binnen J&V worden we wel gezien als een vreemde eend in de bijt. Maar altijd wel als een leuke. [...] Het is ook vaak iets positiever dan de dossiers die voorbijkomen in ons huis. (Interview 23)

Haar collega voegt daaraan toe:

Nee, het gaat niet over de gevangenis... En wat jij zegt over [onze] collega-ambtenaren. Ik moet zeggen, dat herken ik wel een beetje. Van: 'het is goed geweest, ga maar weer naar de internetconsultatie'. Op persoonlijke titel vind ik wel dat je de rol hebt als ambtenaar om in ieder geval een keer met iemand te zitten. (Interview 23)

Volgens beide ambtenaren zijn er grote verschillen tussen ministeries, directies en ambtenaren in de mate die ze hechten aan contact. Ze constateren ook dat zelfs de formele mogelijkheden, zoals internetconsultatie en het Beleidskompas, in wisselende mate worden toegepast.

Twee ambtenaren van het ministerie van SZW die regelmatig contact hebben met islamitische organisaties en gemeenschappen, herkennen de uiteenlopende mate waarin ministeries het contact met burgers en gemeenschappen op waarde schatten. Zijzelf beschouwen contacten tussen verschillende organisaties en overheid als een doorlopend gesprek, waarbij ze een zo divers mogelijke groep mensen proberen te spreken. Zij vertelden ons dat ze er alles aan doen om contacten te onderhouden, een vertrouwensband op te bouwen en in gesprek te blijven met maatschappelijke organisaties. Ze vertellen dat dit veel tijd en moeite kost, des te meer omdat de overheid de afgelopen jaren op verschillende momenten het vertrouwen geschaad heeft. Ze verwijzen dan naar de heimelijke onderzoeken die gemeenten en hun eigen ministerie lieten uitvoeren naar moskeeën. Deze kwestie steekt hen, omdat ze er zelf niks van wisten en niet bij betrokken waren. Tegelijkertijd kijken islamitische burgers en organisaties hen er wel op aan (interview 8, 19). Het betekent dat ze, onder meer via zogenoemde reflectiesessies, vrijwel opnieuw moesten beginnen met het herstellen van de vertrouwensband.

Ambtenaren voelen zich beperkt in hun rol als het gaat om het faciliteren van contacten. Een van de twee ambtenaren van JenV vertelt dat dit een dilemma kan zijn: 'Ik zou elke dag koffie kunnen drinken met iemand uit het maatschappelijk middenveld, maar dat is helaas ook niet even haalbaar met de werkzaamheden die er liggen'. De vraag is bovendien met wie ze dan moeten spreken om de verschillende stemmen in de maatschappij te horen. De ambtenaren beseffen dat ze vooral in contact staan met specifieke (koepel)organisaties: ze hebben met enige regelmaat contact met christelijke (koepel)organisaties, maar niet met islamitische. Inmiddels is er contact met een islamitische goededoelenorganisatie. Ze zien dat als een waardevolle, noodzakelijke uitbreiding van hun contacten, omdat het leidt tot nieuwe inzichten over de uitvoeringspraktijk. Zo leerden ze uit het contact dat geefgedrag in islamitische gemeenschappen een eigen dynamiek kent waar de overheid niet goed mee om gaat:

Het geven gebeurt heel veel in de moslimgemeenschap, maar het gebeurt veel meer privé. Het gaat veel meer naar familie, ook in andere landen. Dus dat is veel minder georganiseerd. Allemaal heel lokaal geregeld. (Interview 23)

Uit de interviews met ambtenaren klinkt een grote bereidheid om in contact te staan met maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd merken we dat ambtenaren niet gewend zijn om te reflecteren op de machtsongelijkheid die daarbij aanwezig is, hoewel ze er in gesprekken ook niet blind voor waren. De verwachtingen en normen die zij hebben over het verloop van het contact en welke verantwoordelijkheid organisaties daarbij hebben, zijn aanzienlijk. Dat levert vooral spanningen op in het contact met islamitische gemeenschappen. Zo vonden ambtenaren dat bestuurders van islamitische organisaties open moeten blijven staan voor contact en aanwezig moeten zijn op de overlegmomenten die zij of andere ministeries organiseren. Dit was een reactie op een recente ontwikkeling waarin

verschillende islamitische bestuurders niet langer bereid zijn om steeds te komen opdagen, omdat ze geen vertrouwen meer hebben in de overheid. Dit wantrouwen is vooral het gevolg van de uiteenlopende negatieve ervaringen rond de Wwft, de heimelijke onderzoeken naar moskeeën en de ontwikkeling van de Wtmo en de Wtio. In de interviews kwam naar voren dat islamitische bestuurders het gevoel hebben dat ze puur worden gebruikt als legitimering voor de overheid. Dit terwijl de overheid niet responsief is op het moment dat islamitische organisaties zelf vragen om hulp. Ambtenaren erkennen dit:

Ambtenaar 1: [...] dat gebeurt. Absoluut. Ja, dat geef ik in alle eerlijkheid toe.

Ambtenaar 2: Ja. En daar heeft de overheid ook behoorlijk wat te leren, zou ik zeggen.

Ambtenaar 1: Absoluut, ja.

Ambtenaar 2: Van: wil je dat werkelijk anders? Wil je werkelijk de burger op een min of meer gelijkwaardige manier betrekken bij je beleidsontwikkeling en die stem volwaardig laten meetellen? [...] Wil je werkelijk iets als burgerparticipatie handen en voeten geven, op een manier die niet een doekje voor het bloeden is. Of alleen maar een soort frame van: 'Oké, de burger mocht meepraten en vervolgens doen we toch wat we zelf in gedachte hebben'. Ja, dan moeten we ook nog wel wat veranderen in de hele beleidsontwikkeling bij de overheid. (Interview 19)

Ambtenaren benoemden dat islamitische organisaties hun eigen machtsdenken sterker zouden moeten ontwikkelen, voor een meer gelijkwaardige rol. Dat betekent redeneren vanuit de realiteit van de machtsstructuren die er zijn en daarop hun handelen laten aansluiten. Het uit protest wegblijven van overleg en het weigeren van contact uit frustratie over het wantrouwen van de overheid, past daar volgens hen niet in. Sterker nog, zulke conflictstrategieën interpreteren ze juist als weglopen van de realiteit en onwil om verantwoordelijkheid te nemen:

Laten we niet weglopen van de realiteit die er ook is. We kunnen samen echt heel veel voor elkaar betekenen en met elkaar voor elkaar krijgen. Als je wegloopt van ook dit stukje dan ga je nooit iets voor elkaar krijgen. Want wat je dan gaat krijgen is dat de overheid inderdaad maatregelen gaat nemen en invoeren, die misschien niet passen in je wensen en visie en doel. Als je dat gesprek niet blijft voeren met zowel de overheid als organisaties, instituties die daarover gaan, beleid over maken of maatregelen over nemen, et cetera, dan speel je jezelf eigenlijk uit. (Interview 19)

Deze ambtenaar stelt dat islamitische organisaties zelf bijdragen aan het nadelige of vijandige overheidsbeleid wanneer zij uitnodigingen voor een gesprek afslaan. Ze geven aan dat 'er te veel gebeurt in de samenleving' en het contact met de overheid dus niet alleen maar over de 'sociale agenda' kan gaan. Dus hoewel ambtenaren erkennen dat ze te weinig oor hebben naar islamitische organisaties en hun sociale agenda, vinden ze ook dat deze organisaties een verplichting hebben om te blijven meedenken over veiligheidsproblemen en -risico's, zoals de overheid deze definieert. Een voorbeeld daarvan is de aanpak van radicalisering en ondermijning.

Als het gaat over wat islamitische organisaties kunnen doen in deze context van securitisering (zie [§ 2.2.2](#)), zijn de verwachtingen van ambtenaren even specifiek als hooggespannen. Zij stellen dat organisaties leiderschap moeten tonen en met een eenduidig geluid aan de onderhandelingstafels moeten verschijnen. De eis vanuit de overheid om van meerstemmigheid eenstemmigheid te maken, is wat betreft islamitische gemeenschappen vaker op tafel gekomen. Zo moedigden politici als Hirsch Ballin moskeeorganisaties al in de late jaren tachtig aan om zich te organiseren, zoals de kerken dat ooit hadden gedaan. Een wens die uiteindelijk resulteerde in het ontstaan van het Contactorgaan Moslims en Overheid (CMO) (Boender 2014; Van 't Hul 2020). Als zij erin zouden slagen om gezamenlijk op te trekken, zouden islamitische organisaties van ambtenaren veel meer ruimte krijgen om de beleidsagenda te bepalen. Alleen met leiderschap en eenheid zouden moslimgemeenschappen effectieve beleidsbeïnvloeding kunnen realiseren. Tot die tijd zou het hen volgens de ambtenaren niet mogen verbazen dat ze weinig bereiken. In hun reflectie op het wegblijven van gesprekken met de overheid, als strategie van belangenbehartiging, zijn twee ambtenaren zeer uitgesproken:

Interviewer 1: Hoe zou je het [gebrek aan responsiviteit bij de overheid] kunnen doorbreken?

Ambtenaar 1: Door met elkaar niet op zo'n voorstel of zo'n agenda of zo'n uitnodiging in te gaan. Maar wat je vaak ziet is dat, nou zeven van de tien komen en drie komen niet. Dan ga je met die zeven aan tafel, in gesprek en zakendoen. Zo simpel is dat.

Ambtenaar 2: En dan zeg je: 'we hebben ze gehoord! We hebben ze betrokken!'

Ambtenaar 1: Dat is wat ik bedoel met leiderschap. Toon sterke leiders. Je hebt, die bal heb je in je handen.

Interviewer 2: Maar wordt dat niet juist gezien als een statement waar de overheid iets mee zou moeten doen als er drie wegblijven?

Ambtenaar 1: Nee. Met zeven kan ik zakendoen.

Ambtenaar 2: Dat is toch de meerderheid?

Ambtenaar 1: Dat is echt de meerderheid.

Interviewer 1: En dat wordt dan gezien als representatief?

Ambtenaar 1: Ja. Dat is de werkelijkheid.

Ambtenaar 2: Nou, met onze eigen reflectiesessies hebben we dit gehad. Toen waren er ook mensen die zeiden: we willen helemaal niet praten met de overheid. Nou, dan praten we met anderen.

Ambtenaar 1: Met anderen. Dat is gewoon de werkelijkheid.

Ambtenaar 2: Dan bellen we gewoon een ander...

Ambtenaar 1: En dat is met alles. Dat is met alles. Dat is echt met alles. Oh, willen ze niet? Nou kun je dan wel netwerken gaan optrommelen die wel aan tafel kunnen zitten? Zo gaat het echt. [...] Je kan echt veel voor elkaar krijgen, maar je moet het wel gezamenlijk doen. En je moet niet een, ja, je moet geen tegenspelers daarin hebben. (Interview 19)

De oproep is dus dat islamitische organisaties zelf hun vermeende onenigheden moeten bijleggen en moeten meedoen volgens de regels van ambtelijk en politiek bestuurlijk overleg. Zo beschouwd zien ambtenaren strategisch protest als een middel waarmee organisaties zichzelf buitenspel zetten. De rijksoverheid biedt organisaties allerlei kansen om hun belangen te behartigen en gehoord te worden, vertellen de ambtenaren, en het is dan aan de organisaties om deze kansen aan te grijpen.

We hebben in deze paragraaf laten zien dat ambtenaren beseffen dat het maatschappelijk middenveld zich in een lastige situatie bevindt, en dat dit met name het geval is voor islamitische organisaties. De geïnterviewde ambtenaren hebben kennis van de problemen rond de Wwft, zien ook dat wetgeving vaak niet goed is toegespitst op de praktijk van lokale goededoelenorganisaties en moskeeën, en betreuren de heimelijke onderzoeken naar de moskeeën. Om de problemen rond wetgeving op te lossen en de schurende verhoudingen te verbeteren, hameren ambtenaren op het belang van samenwerking en de doorloop van gesprekken; hoe moeilijk het ook kan zijn. Ze wensen daarbij meer begrip vanuit maatschappelijke organisaties voor hun ambtelijke realiteit, waarin juridische kaders en de door de politiek geformuleerde werkopdrachten rond veiligheid en emancipatie, leidend zijn. Ambtenaren verlangen vanuit het islamitische middenveld bovendien meer eenduidigheid in de belangenbehartiging om tot beleidsoplossingen te komen.

Inmiddels is duidelijk dat de perspectieven en verwachtingen van middenveldorganisaties en ambtenaren ten aanzien van hun interacties nogal verschillen. Vooral tussen islamitische organisaties en ambtenaren zijn er hele andere interpretaties over wat de reikwijdte van de problemen zijn, over wat er nodig is om bestaande problemen op te lossen, en over hoe de schurende verhoudingen beter kunnen worden. In paragraaf 3.4 bespreken we nog een extra obstakel op dit vlak, omdat er ook verschillende percepties zijn over wie dan verantwoordelijk is om de problemen op te lossen. Er zijn, met andere woorden, verschillende opvattingen over wie mag meepraten over beleid en wetgeving.

3.4 Representatie en de dynamieken van in- en uitsluiting

In deze paragraaf gaan we dieper in op de manier waarop opvattingen over representatie de dynamieken beïnvloeden tussen ambtenaren en maatschappelijke organisaties, en daarmee ook van maatschappelijke organisaties onderling. Zowel ambtenaren als betrokkenen van maatschappelijke organisaties komen daarbij aan het woord. We kunnen constateren dat de ambtelijke opvatting over representativiteit ten aanzien van het middenveld niet overeenkomt met de opvatting van het middenveld zelf. Dit verschil versterkt voor uiteenlopende maatschappelijke organisaties een onderlinge concurrentiedynamiek. Hierbij fungeren representativiteitsclaims als zelflegitimatie of leiden tot delegitimering van andere organisaties. De expliciete en vaak ook impliciete opvattingen van ambtenaren en betrokkenen van maatschappelijke organisaties over representatie zijn zo, bedoeld of onbedoeld, een bron van in- en uitsluiting.

Wanneer we vertegenwoordigers van verschillende organisaties vragen wie zij vertegenwoordigen, verwijzen zij vaak naar de omvang en achtergrond van hun achterban. Daarbij kan het gaan om individuele leden en donateurs, maar in het geval van een koepelorganisatie ook om andere organisaties die zij vertegenwoordigen, zogenoemde lidorganisaties. Zo spraken we koepelorganisaties die aangaven meerdere kerkgenootschappen of moskeeën te vertegenwoordigen. In het geval van islamitische organisaties kan vertegenwoordiging zowel een religieuze (soennitisch, sjiietisch) als een etnische (Turks, Marokkaans, etc.) component hebben. Daarnaast speelt er vaak een regionaal component mee, afhankelijk van de gebieden of provincies waarin organisaties actief zijn.

Hoewel gesprekken over representatie al snel uitkomen bij ledentallen en donateurs, maken verschillende organisaties duidelijk dat dit een vrij beperkte definitie is van representativiteit. Deze definitie past niet (meer) bij hoe organisaties functioneren in de 21e eeuw en zegt weinig over de positie en rol van organisaties in de huidige samenleving. Ze stellen dat politici, ambtenaren en ook een breder publiek nog altijd lijkt vast te houden aan een kwantitatieve definitie die in hun ogen veel te beperkt is. De motie-Stoffer (TK 2022/2023c) is hiervan een goed voorbeeld, zo stelt een betrokkene. Deze motie verzocht de regering te onderzoeken of strengere representativiteitseisen konden worden gesteld aan organisaties die collectieve rechtszaken aanspannen van rechtszaken, in het bijzonder de Wet afwikkeling massaschade in collectieve actie (Wamca). Daarbij zou de motie uitgaan van een beperkte opvatting van representatie:

Kwantitatief heb je het bijvoorbeeld over aantallen leden, aantallen donateurs, geldelijk vaak, dat is een beetje wat in die motie genoemd is. Dan hebben wij natuurlijk al meteen: 'Ja, in de non-profitsector is geld geen goede maatstaf. Want je hebt ontzettend veel vrijwilligers en andere sympathisanten in de samenleving. Dus dat draagvlak is vele malen groter dan het geld kan aangeven.' (Interview 20)

Een meer kwalitatieve uitleg zou kunnen gaan over vragen als: 'wie wordt door de overheid al gezien als gesprekspartner? Wie wordt (in de sector) als deskundige gezien?' (interview 20). Varianten van deze kwalitatieve uitleg, of in academische termen 'symbolische representativiteit' (Stolk 2020; Pitkin 1967), zijn in onze gesprekken met maatschappelijke organisaties volop aanwezig. Zo wijst een betrokkene vanuit een (inter)nationale goededoelenorganisatie op de historische vervlechting tussen maatschappelijke organisaties met Nederland en de Nederlandse bestuurscultuur:

R2: Wij representeren eigenlijk de samenleving. [...] Het is natuurlijk één van de fundamenteën van de christendemocratie. Een soort van evenwicht tussen overheid, markt en de burgerij. Dus de partijen die voortkomen uit de christelijke sociale traditie, dus CDA, en toch ook wel Nieuw Sociaal Contract. Die in ieder geval ook in hun verkiezingsprogramma en in uitspraken van de politieke top zeggen dat ze opkomen voor de belangen van het maatschappelijk middenveld. Dus dat zijn wel partijen, die we daar voortdurend op aanspreken. (Interview 16)

De representatieclaims van maatschappelijke organisaties zijn ook gestoeld op hun functionele aanwezigheid in de samenleving, via de uiteenlopende rollen die zij daarin vervullen. De betrokkene die

we hierboven al aan het woord lieten, legt uit wat haar organisatie een representatieve organisatie maakt:

Hoe wij als [koepel]organisatie ons opstellen [...] is dat wij zeggen: [...] wij zijn de [koepel]organisatie en wij hebben een hele brede achterban. Alle [organisaties] die bij ons zijn aangesloten [...] zijn zeer verschillende organisaties. De één voert procedures, maar de ander helemaal niet, die voert meer overleg. En wij zeggen: maatschappelijke organisaties hebben zes functies [...]: aankaarten bij de overheid, een beetje kritische gesprekspartner zijn. Aan de andere kant noodhulp verlenen. We zijn innovator, we zijn sociale verbinder in de samenleving. [...] Wij vinden, als zijnde maatschappelijk middenveld, dat het belangrijk is dat die zes functies er zijn. En wij doen dus ook niet een uitspraak van: de een is belangrijk en de ander niet, en de een is goed of de ander is fout. Wij vinden dat ze alle zes waardevol zijn en alle zes intact moeten blijven, dus ook het voeren van juridische procedures. (Interview 9)

De nadruk op de verschillende rollen voor samenleving en politiek, is een belangrijke boodschap van haar organisatie in het contact met ambtenaren en politici. Ze stelt dat de erkenning van alle zes de functies van het middenveld belangrijk is (interview 9). Juist nu politici en ambtenaren de ondersteunende, uitvoerende rollen meer lijken te waarderen dan andere, meer agenderende en signalerende rollen.⁴⁹

We zien grote verschillen in het succes waarmee organisaties hun representatieclaim geaccepteerd krijgen door de ambtenaren, politici, burgers of andere maatschappelijke organisaties. Op het eerste gezicht lijken de (inter)nationale goededoelenorganisaties – mede door de historische vervlechting – hier weinig problemen te ervaren. Een betrokkene van een internationale goededoelenorganisatie die eerder vertelde dat zijn organisatie de samenleving representeert, laat weten de afgelopen jaren niet bevraagd te zijn door ambtenaren op de representativiteit van zijn organisatie. Zijn organisatie is bekend bij de ministeries en erkend als gezaghebbende gesprekspartner. Toch zijn zowel hij als een collega van een andere internationale goededoelenorganisatie er niet gerust op dat dit zo blijft:

*R2: [W]ij hebben daar ook niet per se last van, omdat wij in dit speelveld een grote achterban hebben. [Organisatie 1] is de grootste Nederlandse ontwikkelingsorganisatie qua achterban, en [Organisatie 2] is de op een na grootste. Dus ja... Maar dit kan wel...
R1: Ze noemen ons dus meest ook niet in dat rijtje van Urgenda, MOB [Mobilisation for the Environment], en soms Milieudefensie [en] Greenpeace [...]. Wij hebben een achterban van een half miljoen mensen, dus dat is moeilijk... Dan nog kan men zeggen, kan er een poging worden gedaan van: je mag pas een rechtszaak doen als je die half miljoen mensen hebt gevraagd om dit te steunen. Dat soort pogingen [zijn] er nog niet. [...] Men heeft ons nog niet op het vizier. (Interview 16)*

De herhaling van het woordje ‘nog’ suggereert dat deze betrokkenen niet uitsluiten dat hun representatieclaims in de nabije toekomst wél bevraagd zullen worden. Uit deze en andere interviews blijkt dat betrokkenen zich ervan bewust zijn dat een kritische houding aannemen en de ‘Nederlandse overheid of de politiek ter verantwoording roepen’ via de rechter, nadelig uit kan pakken. Volgens hen kan dit tot gevolg hebben dat politici zullen proberen het leven van maatschappelijke organisaties ‘zuur’ te maken (interview 16, respondent 1).

Op basis van onze interviews en workshops constateren we dat het vooral islamitische organisaties zijn die veelvuldig bevraagd worden op hun representativiteit. Deze bevraging horen we terug bij ambtenaren, maar ook bij betrokkenen vanuit de islamitische gemeenschappen zelf. Het is voornamelijk de koepelorganisatie CMO die hiermee wordt geconfronteerd. Het CMO werd in 2004 opgericht door bestuurders van uiteenlopende islamitische organisaties op voorspraak van minister Rita Verdonk. Verdonk was net als haar voorganger Rogier van Boxtel op zoek naar een eenduidige stem vanuit de islamitische gemeenschappen (Boender 2014). Volgens de website van CMO bestaat de organisatie op dit moment uit ‘380 moskeeën en 10 moskeekoepels’ van uiteenlopende

⁴⁹ Zie in dit verband ook het deelrapport over de Participatiewet herziening (Van 't Hul et al. 2026) dat gelijktijdig verschijnt.

islamitische stromingen en etnische achtergronden. Dat betekent dat haar bestuurders te maken hebben met een grote diversiteit aan perspectieven op de identiteit en koers van de organisatie. Deze kwantitatieve representativiteitsclaim is een belangrijke legitimering voor het CMO, dat door de overheid formeel is aangewezen als vertegenwoordiger van de islamitische gemeenschappen in Nederland.

De representativiteitsclaim van het CMO en de manier waarop de organisatie haar achterban representeert, wordt om verschillende redenen kritisch bevraagd door betrokkenen vanuit islamitische gemeenschappen. Een oud-betrokkene stelt: 'We zijn naar mijn idee ook niet goed vertegenwoordigd bij de achterban. De achterban heeft volgens mij geeneens weet dat ze indirect aangesloten zijn bij het CMO' (interview 7). Een andere oud-betrokkene beaamt dat en legt uit hoe moeilijk het is om grip te krijgen op de representatie van het orgaan:

Voor Islamitische organisaties is het veel ingewikkelder, want je hebt koepels en in die koepels is er [vroeg of laat] een keer een Islamitische organisatie aangesloten. Maar dat is dan vaak een bestuurder van een organisatie. Die bestuurder is er soms niet eens meer [en] soms is het contact met die bestuurder er niet eens meer. Maar die organisatie is nog steeds wel aangesloten en daarmee ook de achterban van die organisatie. Al die mensen die daar dan komen, als het gaat om een moskee, zouden ze zich vertegenwoordigd moeten voelen door die bestuurder. Idealiter zou het zo werken, [...] maar zo is het niet in de praktijk. Dat is dan veel ingewikkelder om te spreken van een achterban of namens wie spreek je. [Bij een islamitische organisatie is dat op een of andere manier ingewikkeld en diffuus. (Interview 1)

In de praktijk heeft het CMO voor sommige betrokkenen vanuit de gemeenschap niet de status van een organisatie die namens de uiteenlopende islamitische gemeenschappen kan spreken.

Verscheidene respondenten maakten minachtende opmerkingen over deze koepel als 'ik denk dat de meeste mensen die je zult interviewen over het CMO niet kunnen opnoemen wie de voorzitter is' (interview 7) of zelfs 'het is wel duidelijk dat het CMO niemand vertegenwoordigt' (interview 14). In hun meest negatieve opmerkingen zetten bestuurders van andere organisaties de CMO neer als een naar binnen gekeerde bestuurdersclub die niet goed weet wat de behoeften zijn van de islamitische gemeenschappen in Nederland. Kritieken zoals deze lijken voort te komen uit frustraties over de centrale positie die het CMO inneemt ten aanzien van de overheid. Sommige respondenten kunnen zich niet vinden in de koers die de organisatie de afgelopen decennia heeft gevaren. Het lijkt hierbij ook te gaan over een generatieconflict, want het zijn vooral de jongere bestuurders die hun ongenoegen uiten. In hun ogen hebben de overwegend oudere CMO-bestuurders een dienende, ondergeschikte positie ingenomen in het contact met ambtenaren en bewindslieden. Ook het gebrek aan vrouwelijke bestuurders en de afwezigheid van bepaalde etnische groepen levert kritiek op (zie bijvoorbeeld interview 7). Bovendien vinden ze dat de inhoudelijke doelen van het CMO te veel gericht waren op het bereiken van voorzieningen als een islamitische omroep. En dat het orgaan op weg daarnaartoe een legitimerende rol heeft gespeeld voor een in hun ogen steeds vijandiger overheidsbeleid. Als voorbeeld hiervan geven ze het nikabverbod (interview 1, 7, 14).

Ambtenaren en bewindslieden zijn inmiddels op de hoogte van de kritiek op het CMO binnen de islamitische gemeenschappen en houden daar rekening mee in hun stakeholdersstrategie. Dat resulteerde volgens islamitische bestuurders op verschillende momenten tot uitsluiting van het CMO. Een voorbeeld hiervan zijn de reflectiesessies die het ministerie van SZW organiseerde. Een ambtenaar vertelt dat het ministerie deze sessies breed wilde aanpakken en zich expliciet niet alleen tot het CMO wilde wenden. Daarom nodigde ze individuele jongeren uit. De ambtenaar vertelde dat de toenmalige bewindspersoon wilde weten wat jongere generaties vinden, en dat het ministerie twijfelde of ze die geluiden wel zouden vinden bij het CMO. Dit leidde volgens de ambtenaar tot ergernis bij het CMO, die zich gepasseerd voelden (interview 8).

Verscheidende islamitische bestuurders bevestigden hun irritatie en zorg over deze vorm van uitsluiting, die volgens hen kenmerkend is voor de verhouding tussen overheid en islam. Een bestuurder wijst erop dat deze dynamieken wel steeds spelen bij het CMO, maar dat er bij zijn weten geen sprake is van een soortgelijke situatie bij de christelijke kerkenkoepel CIO en joodse koepel CJO. Terwijl de overheid deze beide organisaties wel steeds als geschikt aanspreekpunt beschouwt (interview 21).

De kritiek van de islamitische bestuurders gaat overigens verder dan uitsluitend de omgang van de overheid met het CMO. Het omzeilen van het CMO (en andere organisaties) door individuele jongeren uit te nodigen voor de reflectiesessies, zien zij als een manier om de scherpe, structurele kritiek vanuit organisaties niet te hoeven horen. Naar aanleiding van deze gang van zaken vragen ze zich af of SZW daadwerkelijk begaan is met de islamitische gemeenschappen. Ze verwijzen daarbij nogmaals naar de gedane heimelijke onderzoeken onder moskeeën. In hun perceptie waren de reflectiesessies vooral een legitimering voor het ministerie zelf: deze kwamen niet voort uit een werkelijke zorg om de gemeenschappen. Deze opvatting ziet een aantal islamitische bestuurders bevestigd in het feit dat er na het eindverslag en de kamerbrief niets veranderde in de verhoudingen tussen islamitische organisaties en de overheid.

Het omgekeerde mechanisme kwam overigens ook voor: een van de islamitische organisaties kreeg door politiek en media een aanzienlijk grotere representatieclaim toegeschreven dan gewent. Een betrokkene van een lokale moskeekoepel geeft als voorbeeld de dynamiek die hij ervaarde bij een lokale politieke partij, waar hij eerder bij betrokken was:

[V]aak werd[en we] ook aangesproken op alles wat maar betrekking had op moslims of Islam in [deze stad], maar ook in Nederland. Zeker toen het heel stil was in het landelijke werd[en we] vaak gevraagd om te reageren op landelijke dingen. Wat voor ons goed uitkwam hoor. [...] Wij zeiden altijd van 'wij spreken namens [organisatie], namens degenen die op ons hebben gestemd. Dus ga niet aan ons vragen om een standpunt te verkondigen namens de moslimgemeenschap in Nederland ofzo'. Maar dat kan je wel zeggen, maar in de publieke en politieke debatten is het zo georganiseerd dat die nuance of dat verschil is er niet. Iedere willekeurige moslim aan een televisietafel spreekt op dat moment, of die dat nou wil of niet, of die dat nou expliciet maakt of niet, namens de moslimgemeenschap omdat het zo wordt gezien of ervaren. [...] In de perceptie van de mainstream, van de journalist of van een politieke partij... die nuance is er niet. (Interview 1)

Dit mechanisme, waarbij grotere representatieclaims gemaakt worden, is ook zichtbaar in de reflectie van een ambtenaar op de sessie met jongeren. Hij vertelt namelijk dat de individuele jongeren een alternatief geluid vertolken ten opzichte van de koepelorganisaties: zij gelden als 'de stem' van de jongere generaties islamitische Nederlanders. Dat jongeren niet georganiseerd zijn, betekent volgens deze ambtenaar dat zij authentieke, 'ware' verhalen vertellen (interview 19).

Uit de voorbeelden van islamitische organisaties blijkt dat ze weinig controle ervaren over de erkenning van hun representatieclaims: deze lijkt steeds anders te worden opgevat door media, politiek en ambtenaren, afhankelijk van de behoeften die zij hebben. De gevolgen ervan hoeven niet altijd negatief te zijn voor het aanzien en de zichtbaarheid van een organisatie. Tegelijkertijd kunnen de consequenties van zo'n diffuus beeld van hun representatie voor de islamitische gemeenschappen groot zijn als het gaat om belangenbehartiging.

3.5 Strategieën: tussen samenwerking en confrontatie

In deze paragraaf bespreken we de strategieën die maatschappelijke organisaties gebruiken om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid. Bij de structurering ervan volgen we de typologie van Nederland en Duyvendak (2004), die onderscheid maken in drie typen strategieën: conventionele, demonstratieve en confronterende strategieën. Te beginnen met de eerste.

Conventionele strategieën zijn handelingen die volgens de auteurs passen in de dominante bestuurscultuur van overleg. Ze variëren van het lobbyen via brieven en het faciliteren van ontmoetingen met politici en ambtenaren tot het aanschuiven bij werkgroepen of commissies en het informeren van een breed publiek via mediacampagnes of losse flyers. Maatschappelijke organisaties zetten demonstratieve strategieën in op het moment dat ze de aandacht willen vestigen op ‘meningen en gevoelens die niet worden gehoord binnen de overlegcultuur’. Het gaat volgens Nederland en Duyvendak ‘om opvallend en duidelijk optreden in de vorm van bijvoorbeeld een handtekeningenactie, demonstratie of een mailactie’. Wij voegen daar het juridisch procederen aan toe; een strategie die door de deze auteurs onder conventionele strategieën wordt geschaard. Een rechtszaak is in feite een sterk gereguleerde vorm van belangenbehartiging. Hoewel procederen voor organisaties daarmee strikt genomen een ‘conventionele’ handeling kan zijn, is procederen in onze ogen een handeling waartoe organisaties pas overgaan op het moment dat het reguliere praten niet meer werkt. Met deze stap zetten betrokkenen de verhouding op scherp. Bovendien is het een stap die financiële risico’s met zich meebrengt en veel tijd en moeite kost. Organisaties overwegen deze ‘escalatie’ dan ook pas op het moment dat andere strategieën niet meer voldoende zijn. Het is echter geen confronterende strategie, omdat dit type strategieën zich ‘richt op het (vijandig) tegenover elkaar stellen van meningen en gevoelens’. De auteurs doelen dan op ‘een boycot, verstoring van bijeenkomsten of ludieke acties’ (2004: 15). We laten het woord ‘vijandig’ in dit kader bij de twee auteurs, omdat ook deze acties vallen binnen de context van de democratische rechtsstaat. Daarin is eveneens ruimte voor burgerlijke ongehoorzaamheid. Een politieke tegenstander is dan ook niet meteen een vijand.

3.5.1 Conventionele strategieën: in gesprek blijven

Alle conventionele strategieën om toegang te krijgen tot de overheid en daar inzichten in te brengen, kwamen ter sprake in onze gesprekken. Het gaat dan onder meer om: het onderhouden van contact met ambtenaren, het schrijven van brieven, nota’s en *position papers*, en kamerleden voorzien van belangrijke inzichten en argumentatie. Waar de overheid behoefte heeft aan inzichten, stappen organisaties in. Dat geldt tenminste voor de organisaties met historische aanwezigheid (zie § 3.3.1). Hoewel het veel tijd kost voor organisaties om inzichten in te brengen – er zijn immers veel ministeries, ambtenaren en beleids- en wetsdossiers – willen organisaties voorkomen dat zij gelegenheden voor belangenbehartiging missen. Dat wil overigens niet zeggen dat ze altijd tevreden zijn over wat er met hun inbreng gebeurt. Zo zijn bestuurders sceptisch over wat er met internetconsultaties gebeurt, hoewel ze daar wel standaard gebruik van maken vanwege de formele status ervan. Een brief schrijven lijkt vooral effectief voor dossiervorming: het is iets om op terug te grijpen in latere fases van de besluitvorming. Met name voor de grotere maatschappelijke organisaties geldt dat ze al in een vroeg stadium een boodschap proberen te formuleren en te voorzien van een duidelijke *catch phrase* of metafoor. Zoals we in hoofdstuk 4 zullen zien (§ 4.4) deden grote organisaties dat rond het kamerdebat over de Wtmo, door in te zetten op drie juridische aspecten: doelmatigheid, proportionaliteit en voorzienbaarheid. Hierbij maakten ze gebruik van tastbare voorbeelden om de consequenties van de wet te illustreren.

In de gesprekken lieten betrokkenen weten dat hun belangenbehartigingsactiviteiten op zowel ambtenaren als politici zijn gericht, maar dat ze zich in toenemende mate genooddakt voelen zich vooral op de politiek te richten. Een medewerker van een (inter)nationale goededoelenorganisatie stelt dat hij juist in de huidige samenstelling van de Tweede Kamer – dit was in de zomer van 2024 – en in kabinet-Schoof ‘voor het eerst niet echt grote vrienden’ zitten (interview 16, R2).⁵⁰ Met de komst van veel nieuwe kamerleden moest hij veel werk steken in het leggen van contacten en in het uitleggen van de consequenties van wetgeving en beleidsvoornemens. Andere organisaties merkten ook dat het voor hen lastiger was om ministeries te bereiken. Dit wijst erop dat de politieke kleur van een kabinet en diens beleidsdoelen hun weerslag hebben op de effectiviteit van de belangenbehartiging van het maatschappelijk middenveld. Zeker voor de kleinere organisaties betekent dit dat ze scherpe keuzes moeten maken in wat ze wel en niet aankaarten (interview 15, 18).

⁵⁰ In het interview doelden deze betrokkenen op de samenstelling van de Tweede Kamer na de verkiezingen van 22 november 2023. Zie voor het overzicht www.verkiezingsuitslagen.nl/verkiezingen/detail/TK20231122.

Politieke verschuivingen, en de gevolgen daarvan voor het contact tussen politiek en maatschappelijke organisaties, maken onderlinge samenwerkingen des te belangrijker voor maatschappelijke organisaties. Op dat gebied maakten zij de afgelopen tijd dan ook scherpere keuzes. In brieven en nota's zien we steeds meer dezelfde namen en een groeiende lijst van deelnemende organisaties. Enkele organisaties kozen er zelfs voor om hun samenwerking anders vorm te gaan geven. Zo hief een organisatie de samenwerking op vanwege een gevoelde noodzaak tot een 'snelle en slagvaardige belangenbehartiging', omdat onderlinge door juridische kaders te veel tijd kostte (interview 20). Tijd die de organisaties zich naar eigen zeggen niet konden veroorloven, zeker in een 'politek klimaat van toenemende generieke wet- en regelgeving en regeldruk met bedoeld of onbedoeld grote negatieve impact op maatschappelijke initiatieven'. Ook in islamitische kringen zoeken bestuurders naar nieuwe vormen voor effectieve samenwerking. Zo richtten verschillende islamitische koepelorganisaties eind 2025 de Monitor Politieke Ontwikkelingen (MPO) op. Dit deden ze vanuit de gedachte dat de MPO als (informatie)platform rond politieke en publieke ontwikkelingen zou gaan fungeren voor bestuurders, volksvertegenwoordigers en islamitische gemeenschappen. De CMO zou zich dan toeleggen op overleg rond religieus-bestuurlijke zaken (MPO 2025).

Onderzoek is voor organisaties eveneens een belangrijke conventionele strategie van belangenbehartiging. Ten eerste verwijzen organisaties zelf veelvuldig naar onderzoeken in nationaal en internationaal verband, over bijvoorbeeld de ruimte voor *civic space* in andere landen, om perspectief te krijgen op wat het Nederlandse middenveld mogelijk te wachten staat. Ten tweede zien we dat deelname aan dit SCP-onderzoek daar ook onder valt: via deelname aan interviews kregen organisaties de gelegenheid hun zorgen te delen met ons en, via het SCP, ook met ambtenarij en overheid. Daarbij merken we op dat voor verschillende islamitische bestuurders deelname geen logische stap was: zij hebben hun verhaal al talloze keren verteld in overleggen met ambtenaren en politici en geloven amper dat het zin heeft dit nog een keer te doen. Alleen het feit dat het SCP als onafhankelijk onderzoeksinstituut zo dicht op de overheid zit – 'hopelijk wordt er naar jullie wel geluisterd' – haalde hen over om toch hun verhaal te delen. We merken in de besluitvorming over het Wtmo-wetsvoorstel ook dat organisaties ons geregeld zelf benaderden met hun activiteiten en ons vroegen wanneer een publicatie plaatsvond.

Ten derde zien we dat juist kleine islamitische organisaties zich via eigen onderzoek positioneren als waakhonden van burgerrechten. Zo wierp een bestuurder zich op als meldpunt voor mensen die zich identificeren als islamitisch, om ervaringen met islamofobie te delen. Deze organisatie bestaat uit onderzoekers die op basis van meldingen en vervolgonderzoek rapportages schrijven waarin ze patronen in klachten analyseren (interview 17). Een andere organisatie verdiept zich in de problemen van individuen ten aanzien van overheidsinstellingen, en plaatst deze in een breder kader van schending van mensenrechten en grondrechten. In het geval van deze organisatie leidt het onderzoek op individueel niveau meer dan eens tot rechtszaken waarin brede principes van rechtsbescherming worden aangekaart (interview 14). Overigens kiezen beide organisaties demonstratieve of zelfs confronterende strategieën boven conventionele strategieën. Beiden vrezen namelijk dat de relatieve onzichtbaarheid van conventionele strategieën ervoor zorgt dat politici en ambtenaren onvoldoende druk voelen om de status quo aan te passen. Ook vrezen beide organisaties dat de overheid hen inkapselt: in hun ogen leidt alleen al hun aanwezigheid bij overleg ertoe dat ambtenaren zichzelf legitimeren als responsief. Betrokkenen van beide organisaties vertellen dat zij daarom bewust afstand houden van overleg en samenwerking. Omdat zij een marginale groep zijn, willen zij een eigen taal en onafhankelijke kennispositie verwerven, om van daaruit de in hun ogen structurele uitsluiting van moslims en islamofobie vanuit de overheid aan te kaarten.

Eerder constateerden we al dat zowel (inter)nationale goedbedoelenorganisaties als islamitische organisaties zich steeds meer in het defensief geduwd voelen (zie [§ 3.3.1](#) en [3.3.2](#)). Hierdoor vragen betrokkenen zich steeds vaker af of conventionele strategieën nog voldoende zijn om gehoord te worden en de overheid in beweging te krijgen. Organisaties richten zich steeds meer op het voorkomen van verdere inperking van hun ruimte. Verschillende organisaties geven aan dat zij

daarom vaker confronterende en zelfs conflictstrategieën inzetten of overwegen, in aanvulling op hun conventionele strategieën.

Onder islamitische organisatie is die bereidheid om tot demonstratieve en confronterende strategieën over te gaan, heel sterk te zien. Vooral jongere bestuurders staan hiervoor open. De generatie die in de jaren zeventig en tachtig naar Nederland kwam bevindt zich in dit opzicht tegenover de jongere generatie van bestuurders die in Nederland geboren en getogen zijn (zie kader 3.1). Hoewel beide generaties streven naar gelijke rechten en behandeling voor moslims en een einde aan de discriminatie door de overheid, verschillend zij van mening over de manier waarop deze doelen bereikt moeten worden. De oudere generaties voelen van oudsher weinig ruimte om ambtenaren en politici kritisch aan te spreken op problemen. Zij kozen (en kiezen) meer voor meegaandheid en beleefdheid in overleg. Hun inzet richt(te) zich vooral op het realiseren van voorzieningen voor moslims en op aansluiting bij de bredere samenleving. De jongere generatie islamitische bestuurders heeft minder vertrouwen in deze aanpak. Zij vragen zich af wat gesprekken met de overheid opleveren wanneer diezelfde overheid tegelijkertijd nieuwe discriminerende wetgeving ontwikkelt. Hierdoor stellen zij zich autonomer en kritischer op tegenover de overheid. Daar horen ook andere strategieën bij.

Kader 3.1 Islamitische belangenbehartiging over generaties

De oudere islamitische bestuursleden vertellen dat de eerste vormen van islamitische zelforganisatie en belangenbehartiging in Nederland op basis van herkomstland was (cf. Landman 1992). Dat leidde tot organisaties die zich bijvoorbeeld uitsluitend inzetten voor (lokale) Turks-islamitische of Marokkaans-islamitische gemeenschappen. De bestuursleden daarvan waren in de jaren zestig, zeventig en tachtig zelf als ‘gastarbeiders’ naar Nederland gekomen en via vrijwilligerswerk binnen een moskee moskeebestuurder geworden. In die eerste decennia was voor hen meedoen en erkenning krijgen een belangrijke doelstelling. Omdat de Nederlandse bestuurscultuur hen vreemd was, waren zij genoodzaakt de kunst van het overleggen met de overheid af te kijken bij de kerken en het Humanistisch Verbond. Ze werden daarbij aangemoedigd door betrokkenen om te pleiten voor een gelijke behandeling in voorzieningen, zoals een eigen televisieomroep met uitzendtijd, islamitisch onderwijs (artikel 23 van de Grondwet), financiering voor de bouw van gebedshuizen, en de aanstelling van imams voor de geestelijke verzorging binnen defensie en penitentiaire inrichtingen. Als nieuwe zuil zouden zij net als protestanten en katholieken kunnen emanciperen en deel uit gaan maken van het sociale en culturele weefsel van de Nederlandse samenleving. Met deze doelen wilden de organisaties zich inzetten voor de directe behoeften van hun achterban: meedoen en erbij horen, met toegang tot dezelfde voorzieningen als protestanten, katholieken en humanisten (cf. Van 't Hul 2020).

Deze generatie bestuurders stelde zich daarbij doorgaans bescheiden en afwachtend op. Zowel oudere als jongere bestuurders verklaren deze houding ten opzichte van de Nederlandse overheid vanuit hun land van herkomst. Daar was de verhouding tussen burgers en overheid sterk hiërarchisch en gericht op gehoorzaamheid van burgers. In Turkije en Marokko gold het als vanzelfsprekend om zich tegenover ambtenaren afwachtend, beleefd en rustig op te stellen. Het zoeken van confrontatie in de media of tijdens overleg met ambtenaren en bewindslieden was (en is) deze oudere generatie bestuurders dan ook vreemd. Dat wil overigens niet zeggen dat er geen sprake was van een uitgekiende strategie: de oudere generatie bestuurders benadrukten dat ze juist slim gebruikmaakten van het gelijkheids- en pluralismebeginsel om te pleiten voor islamitische voorzieningen. Een oud-voorzitter van een landelijke moskeekoepel vertelt dat hij zich gedurende zijn lange carrière heel bewust was van de publieke en politieke weerstand tegen voorzieningen voor moslims. Juist daarom zag hij belangenbehartiging als een weg van de lange adem (interview 3). Voor hem zat de kracht van islamitische belangenbehartiging in de voorspelbaarheid van hun positionering, continuïteit van hun verzoeken en duurzame verstandhouding met ambtenaren.

De jongere bestuurders staan kritisch tegenover de aanpak van de oudere generatie. Volgens hen zijn moslims allang geëmancipeerd en draaien ze al volop mee in de Nederlandse samenleving. Maar tegelijkertijd stellen zij dat moslims altijd anders behandeld zullen worden en niet krijgen waar ze op basis van de (grond)wet recht op hebben. Zij geven aan dat de relatie met de overheid die de oudere generatie zoekt of in stand hoopt te houden wel enkele voorzieningen heeft opgeleverd, maar vragen zich af tegen welke prijs deze resultaten zijn geboekt. In hun ogen heeft de focus op voorzieningen belangrijke kwesties rond gelijke rechten en problemen rond islamofobie naar de achtergrond gedrongen (interview 7).

Vanwege het uitblijven van resultaten kiezen jonge islamitische leiders bewust voor een andere koers. De jongeren vinden dat de ouderen over zich heen lieten lopen, dat de oude (conventionele) strategieën blijkbaar niet werken, en dat hun doelstellingen achterhaald zijn. De ouderen erkennen op hun beurt dat de jongeren een punt hebben als het gaat om hun doelen en missies, maar vinden ook dat zij in hun methoden best vurig zijn (interview 3, 21). De jongeren spelen volgens hen gevaarlijk spel, door zaken zo juridisch te maken en het gesprek te verharderen. Conflicten met de overheid zouden elk resultaat voor de islamitische gemeenschappen kunnen bemoeilijken. Hoewel jongeren met begrip en respect naar de oudere generaties kijken, is voor hen de tijd van vriendelijk blijven wel voorbij. Een jonge bestuurder vertelt: 'Wij worden toch nooit geliefd, als moslim. We worden altijd gewantrouwd. Je kan beter gerespecteerd worden en dat [ambtenaren en politici] in ieder geval denken: "Oh, shit, ze weten waar ze het over hebben..."' (interview 7).

3.5.2 Demonstratieve strategieën: tegenspraak via de rechter

Organisaties zijn doorgaans terughoudend met het inzetten van demonstratieve strategieën tegen de overheid. Zij hechten veel waarde aan doorlopend en prettig overleg. Tegelijkertijd levert dat voor organisaties wel worstelingen op, want ze beseffen dat overleg achter gesloten deuren en een te meegaande houding het risico op inkapseling met zich meebrengen. Demonstratieve strategieën kunnen dan ruimte forceren die organisaties anders niet krijgen. Denk daarbij aan mediacampagnes en rechtszaken. Organisaties beseffen dat zulke campagnes de verhoudingen op scherp zet, met alle onzekerheden rondom toekomstig contact als gevolg. Bovendien zijn rechtszaken kostbaar, zowel qua geld als qua tijd; twee middelen die maar beperkt inzetbaar zijn. Tegelijkertijd kan een rechtszaak belangrijke voordelen opleveren. Een respondent van een organisatie die een rechtszaak tegen de overheid voerde, wijst bijvoorbeeld op veel media-aandacht en dat leverde een stroom van steunbetuigingen op. Deze rechtszaak werd niet gefinancierd met overheidsgeld, maar via *crowdfunding*. De bijgaande campagne voor financiering leverde een stroom aan nieuwe leden en donateurs op (interview 16).

Tegelijkertijd zien vertegenwoordigers van organisaties geen andere route in het huidige politieke klimaat. Een politiek adviseur wiens organisatie recent ook een rechtszaak startte tegen de overheid, zag geen andere mogelijkheid meer. Volgens hem had het blijven aanklaarten van het niet naleven van bestaande wetgeving bij ambtenaren en politici weinig effect. In die zin was de rechtszaak voor deze organisatie een belangrijk signaal: 'Staat, regering, houd je aan de wet!' (interview 16). En hoewel zijn organisatie niet van plan is om 'consequent de staat aan [te] klagen' als onderdeel van 'een grote nieuwe strategie', ziet hij wel een bepaalde tendens sinds een paar jaar. Volgens hem stappen steeds meer organisaties naar de rechter 'omdat de overheid eigen beleid niet uitvoert en internationale regels niet goed uitvoert'. Die rechtszaken worden steeds vaker gewonnen door maatschappelijke organisaties en dat zorgt vermoedelijk wel voor een 'soort spiraal' of 'uitstralingseffect', waarbij steeds meer organisaties kansen zien om 'dan maar via de rechter af te dwingen wat via stroperige lobby moeilijker gaat'. Zeker nu de overheid op thema's als klimaat, stikstof en mensenrechten 'echt wel stappen terugdoet' en er 'van de politiek minder te verwachten valt', zijn organisaties geneigd om een 'tandje bij te zetten'. De hiervoor genoemde politiek adviseur maakt zich, net als andere betrokkenen van maatschappelijke organisaties, overigens wel zorgen over wat dit met de verhoudingen doet: 'dat je toch een soort van, ja, bijna polarisatie gaat krijgen' (interview 16, R2). Verschillende moties laten zien dat politici inderdaad aandringen op handhaving en maatregelen als reactie op agenderende acties van maatschappelijke

organisaties. In verschillende recente moties vragen kamerleden om onder meer de aanscherping van de representativiteitseis binnen de Wamca, de inperking van het demonstratierecht of verbod op organisaties die zich schuldig maken aan antisemitisme.⁵¹

Ook onder islamitische organisaties met jongere bestuurders, zien we eenzelfde bereidheid om rechtszaken te starten vanwege schendingen van burgerrechten. Voor één organisatie vormt procederen zelfs de kern van haar strategie (interview 14). Voor andere organisaties is het een onderdeel van een repertoire dat zij inzetten naast constructieve samenwerkingen (interview 1). Deze bestuurders zijn zich bewust van het feit dat hun aanwezigheid leidt tot de legitimering van overheidsbeleid en -handelen. Zij gaan daar pragmatisch mee om: zij weten wat hun aanwezigheid betekent en durven zich harder op te stellen. Zo aarzelden zij tijdens gesprekken met OCW niet om tegelijkertijd aangifte te doen tegen de bewindspersoon wegens smaad in publieke uitspraken. Daarbij maken ze een scherp onderscheid tussen politici als publieke figuren die komen en gaan, en ambtenaren die het dagelijks werk doen en met wie een langere verstandhouding gewenst is.

3.5.3 Confronterende strategieën: stilte via boycot

Confronterende strategieën staan van oudsher het verst af van de dominante cultuur van overleg. Waar demonstratieve strategieën naast verharding toch ook aanleiding vormen voor nieuwe gelegenheden tot overleg, zetten confronterende strategieën de verhoudingen op scherp. In onze studie was de boycot van overleg en weigering om (nog langer) in contact te treden met ambtenaren of bewindslieden de vorm die veel werd gekozen. Uitsluitend jonge islamitische bestuurders maakten gebruik van deze aanpak, vaak tot ongenoegen en scepsis van zowel oudere generatie bestuurders als ambtenaren. Ambtenaren reageerden in de regel vol onbegrip op deze strategie, vanuit de gedachte dat organisaties daarmee hun kans verspillen om beleid en wetgeving bij te sturen. Voor de islamitische bestuurders was het juist een logische, ultieme stap die voortkomt uit hun analyse dat er van responsiviteit en een gesprek geen sprake was. Voor hen is de door afwezigheid veroorzaakte stilte een manier om de hiërarchie tussen de overheid en henzelf uit te dagen. Zij hopen op deze manier een autonome positie te claimen (cf. Outmany 2026).

Onze gesprekken maken duidelijk dat de boycot geen teken was van ‘afgehaakt zijn’ (cf. De Voogd en Cuperus 2021) of van een gebrek aan vertrouwen. De betrokkenheid onder de jonge bestuurders die weigeren op te dagen, was juist hoog: zij waren op talloze manieren actief als vrijwilliger binnen hun gemeenschap en organisatie(s). Hun boycot kwam voort uit de frustratie van een voortdurende inzet om de verhoudingen te verbeteren en het gebrek aan resultaat. Het frustreert hen dat zowel hun voorgangers als zijzelf steeds bereid waren om hun verhaal te doen bij ambtenaren van SZW of OCW, maar zich tegelijkertijd als tweederangsburger behandeld voelden. Eén van hen vroeg zich af waarom hij nog langer contact zou moeten onderhouden met SZW (in zijn woorden: ‘het ministerie voor het doekje voor het bloeden’) als het ministerie zelf heimelijke onderzoeken organiseert en weinig invloed heeft op wetgeving en beleid ontwikkeld door JenV en OCW. Voor deze respondent en anderen rijst dan de vraag: heeft het zin om nog eens langs te gaan bij het ministerie, weer hetzelfde te moeten zeggen en hetzelfde aan te horen? Zeker wanneer er, zoals eerder besproken, maar weinig ruimte is om eigen punten in te brengen.

3.6 Afsluitend

In dit hoofdstuk hebben we laten zien dat alle maatschappelijke organisaties de Wtmo niet als een op zichzelf staande maatregel zien. Zij beschouwen de wet als onderdeel van een breder palet aan beperkende maatregelen waarmee de overheid de ruimte van het maatschappelijk middenveld inperkt. Zij wijzen op de optelsom van bestaande en voorgenomen wetgeving die gericht is op het verhogen van transparantie van en het verkleinen van het risico op ongewenste buitenlandse

⁵¹ Het gaat om verschillende moties: TK 2024/2025b ([motie van de leden Van Dijk en Eerdmans](#)); TK 2024/2025c ([motie van de leden Van Dijk en Eerdmans](#)); TK 2024/2025d (motie van het lid Van der Plas c.s.); TK 2024/25e ([motie van het lid Stoffer](#)).

beïnvloeding binnen maatschappelijke organisaties. De Wwft en de Wbtr hebben de regeldruk voor organisaties vergroot. Organisaties verwachten dat de Wtmo hier nog een extra inspanning aan toevoegt. Bestaande wetgeving heeft als gevolg dat organisaties steeds meer arbeidsuren kwijt zijn aan administratieve taken. Deze uren kunnen zij niet inzetten voor hun kerntaken. Organisaties merken dat de toegenomen druk het moeilijker maakt om vrijwilligers te werven en te behouden. Zo vrezen ze dat vrijwilligers zullen terugdeinzen voor de zwaarte van bestuurlijke taken en toegenomen aansprakelijkheid. Bovendien creëren publieke uitlatingen van politici rond de Wtmo, de Wbvoo en de Wamca, een sfeer van wantrouwen tegenover het maatschappelijk middenveld. Deze zijn ondermijnend voor zowel het publieke draagvlak als voor de ambtelijke samenwerking met ministeries. Onderzoekers onderschrijven deze analyse inmiddels (Chaghrouani et al. 2026). In die zin zijn organisaties opgelucht dat de Wtmo is verworpen door de Eerste Kamer, maar wijzen er ook op dat daarmee de bredere teneur niet is veranderd. De verwachting is dat de overheid opnieuw met soortgelijke wetsvoorstellen zal komen.

Wetsvoorstellen als de Wtmo raken alle 350.000 stichtingen in Nederland: van goededoelenorganisaties en sportverenigingen tot religieuze organisaties. Toch vrezen verschillende betrokkenen uit het middenveld dat hun organisatie meer zal lijden onder zulke wettelijke maatregelen. Het gaat dan om organisaties die zich bezighouden met onderwerpen waarover grote maatschappelijke en politieke verdeeldheid bestaat, zoals klimaat en gendergelijkheid. Hetzelfde geldt voor migrantenkerken en moskeeën, die in het publieke en politieke debat sterk worden geproblematiseerd als veiligheidsrisico voor de samenleving. Deze organisaties ervaren dat hun ruimte voor belangenbehartiging onder druk staat. Ze ervaren de overheid, specifiek de ministeries, als verminderd responsief ten aanzien van hun noden en wensen. Zij wijzen daarbij op het vijandigere politieke klimaat, waardoor ambtenaren terughoudender zijn in het contact. Daarnaast wijzen zij op dynamieken binnen het ministerie zelf die losstaan van de politieke gevoelheden, maar wel effect hebben op de interacties. Het gaat dan bijvoorbeeld om personeelswisselingen, waardoor contactpersonen binnen een ministerie wegvallen. Maar ook om hoge verwachtingen rond representativiteit van organisaties, en de strakke ambtelijk-bureaucratische kaders waarbinnen ambtenaren moeten opereren.

De (inter)nationale goededoelenorganisaties hebben hiervan het minste last. Zij zijn geijkte gesprekspartners en hebben regelmatig contact met ambtenaren en zelfs bewindslieden. Hun kennispositie over aankomende wetgeving is goed. Dat geldt niet of in veel mindere mate voor islamitische organisaties en migrantenkerken. Zij ervaren een grotere afstand tot politiek en ambtenarij en (daarmee) structurele uitsluiting in besluitvorming over beleid. Migrantkerken worden over het hoofd gezien, islamitische organisaties worden negatief benaderd. Islamitische bestuurders laten weten dat de overheid wel op allerlei manieren inzichten en informatie wil komen halen, maar niet open staat voor wat organisaties zelf willen inbrengen. Volgens hen beoordelen beleidsmaker hun inbreng vaak in het licht van negatieve stereotypen rond radicalisering of emancipatievraagstukken.

Contact met de overheid verloopt daardoor moeizaam en is vrijwel altijd onbevredigend, met name voor islamitische bestuurders. Zij beschrijven de overheid als een onbetrouwbare gesprekspartner met twee gezichten: waar het ministerie van SZW haar best deed vertrouwen te herwinnen, daar ontwikkelden de ministeries van JenV (de Wtmo) en OCW (Wtio) wetgeving die zij juist als zeer vijandig ervaren. Deze ervaringen staan nog los van de bredere context van securitisering en wantrouwen waarmee islamitische burgers en hun organisaties volgens hen te maken hebben. Het gaat dan om de heimelijke onderzoeken naar moskeeën vanuit de NCTV, gemeenten en zelfs het ministerie van SZW, de onterechte beschuldiging van fraude en het onterecht afnemen van de ANBI-status van specifieke moskeeën, de problemen rond de zogenoemde CTER-registraties, en de discriminerende uitvoering van de Wwft. Volgens respondenten ondervinden moslims, islamitische organisaties en migrantkerken daardoor vaak problemen bij het openen of behouden van bankrekeningen. Eerdere onderzoeken hebben deze ontwikkelingen eveneens beschreven (Andriessen et al. 2020; Cuba et al. 2025; Staatscommissie tegen

Discriminatie en Racisme 2025; Vlug et al. 2025). Gezien de omvang en structurele aard van deze patronen, is hier sprake van institutionele discriminatie op basis van religie.⁵²

Voor alle maatschappelijke organisaties geldt dat zij hun strategische repertoire verbreden. Waar zij van oudsher vooral conventionele strategieën (overleg en lobby) inzetten, zetten zij in toenemende mate ook demonstratieve strategieën (rechtszaken) en confronterende strategieën (boycots) in. De keuzes voor demonstratieve en confronterende strategieën komen voor zowel (inter)nationale goededoelenorganisaties als islamitische organisaties voort uit hun zorgen over de afnemende responsiviteit van de overheid en de krimpende ruimte om een (kritisch) tegengeluid te laten horen. Tegelijkertijd zijn zij bang voor de publieke en politieke gevolgen van die keuzes. Zo vrezen goededoelenorganisaties de politieke *backlash* van de door hun gewonnen rechtszaken, vanuit politici die het hen moeilijker willen maken om naar de rechter te stappen of het demonstratierecht willen inperken. Islamitische organisaties merken dat hun boycot van contacten met de overheid door ambtenaren vooral wordt gezien als extra bewijs van hun vermeende onconstructieve, vijandige houding. Het leidt bij bestuurders tot de verzuchting dat je het als islamitische organisatie niet goed kan doen.

⁵² We volgen hier de definitie van institutioneel racisme van onder meer Felten et al. (2021: 7-8), Andriessen (2020) en CRM (2021). Felten en collega's schrijven dat de term 'institutioneel racisme' betrekking heeft op racisme dat is ingebed in instituten (zoals een bedrijf, een school of overheidsinstantie), maar ook een institutioneel veld (zoals de arbeidsmarkt, de gezondheidszorg of het onderwijs). Ze stellen: 'Institutioneel racisme betekent dat de processen, het beleid en de (geschreven en ongeschreven) regels van instituten leiden tot structurele ongelijkheid tussen mensen met verschillende achtergrond, huidskleur of religie'. Vervolgens onderscheiden ze 'twee typen regels of processen: 1) regels of processen die expliciet onderscheid maken en de bedoeling hebben om ongelijkheid te creëren, en 2) regels of processen (geschreven of ongeschreven) die niet expliciet onderscheid maken tussen groepen, maar er in de praktijk wel voor zorgen dat de ene groep benadeeld wordt en de andere groep bevoordeeld' (Felten et al. 2021: 7). Een essentiële toevoeging is nog dat het hier niet zozeer om de intenties gaat van bijvoorbeeld ambtenaren die we spraken, maar om de gevolgen van gemaakte keuzes. Voor de verschillende genoemde voorbeelden was de intentie van politici en ambtenaren 'goed' te noemen in de zin dat ze begaan zijn met de veiligheid van de samenleving en bescherming van de democratie. In de praktijk leidt dit echter tot een structureel eenzijdige gerichtheid op specifieke bevolkingsgroepen en organisaties als bedreigingen, met uiteenlopende zeer negatieve gevolgen voor de laatste twee. Tot slot merken we op dat we in ons onderzoek de ervaringen analyseerden van maatschappelijke organisaties die op religieuze leest geschoeid zijn, waardoor we gekozen hebben voor de wat specifiekere institutionele discriminatie op basis van religie. De onderliggende mechanismen zijn echter dezelfde. Bovendien lopen de twee varianten in de geleefde praktijk waarschijnlijk door elkaar heen en zijn ze moeilijk van elkaar te onderscheiden.

4 De behandeling van de Wtmo in de Tweede Kamer

In dit hoofdstuk richten we ons op de behandeling van het wetsvoorstel Wtmo in de Tweede Kamer. Daarbij staan de narratieven van kamerleden centraal. Hun argumenten en voorbeelden bieden inzicht in hoe ze denken over verschillende maatschappelijke organisaties, en welke ruimte en positie ze het middenveld toekennen. We zullen zien dat ook hier in- en uitsluiting van verschillende type maatschappelijke organisaties plaatsvindt. [Paragraaf 4.2](#) en [paragraaf 4.3](#) staan in het teken van de plenaire Tweede Kamerdebatten van 4 februari 2025 en 20 maart 2025. In [paragraaf 4.4](#) richten we ons op de interacties tussen maatschappelijke organisaties en politici. De mate waarin en manier waarop organisaties erin slaagden inzichten onder de aandacht te brengen van verschillende kamerfracties, zegt immers veel over de ruimte die organisaties krijgen én nemen om hun belangen te behartigen.⁵³

4.1 Inleiding

Op 4 februari 2025, ruim vier jaar nadat de minister voor Rechtsbescherming het wetsvoorstel indiende, vond in de Tweede Kamer de eerste ronde van het plenaire debat plaats over de Wtmo. De verantwoordelijke minister van JenV David van Weel (VVD) was daarbij aanwezig om vragen te beantwoorden en te reageren op kritieken van kamerleden. Vanwege de vele onderbrekingen kwam hij daar niet aan toe. De kamer besloot daarom het debat op een later moment voort te zetten, zodat de minister zijn reactie schriftelijk kon voorbereiden. Het tweede debat vond plaats op 20 maart 2025.⁵⁴

Met het parlementaire debat kwam de Wtmo in een nieuwe arena, met haar eigen formele en informele spelregels en een eigen kennisregime. In tegenstelling tot de gesprekken en correspondentie binnen ministeries, is het parlementaire debat publiekelijk zichtbaar. Dat heeft gevolgen voor de activiteiten van maatschappelijke organisaties. Ten eerste begrenst het formele proces de boodschap die organisaties kunnen afgeven. Ze moeten daarbij voortdurend afwegen hoeveel nadruk zij leggen op fundamentele bezwaren en hoeveel aandacht ze besteden aan meer technische of uitvoeringsgerichte punten. In het ontwikkelingsproces is een wetsvoorstel vaak al een aantal keer herzien op basis van de commentaren die het ministerie ontving. Daarbij zijn reacties verwerkt uit internetconsultaties, gesprekken met ambtenaren, en adviezen van de Raad van State over onder meer de grondwettelijke en juridische houdbaarheid en haalbaarheid. Op het moment dat de kamer een wetsvoorstel aanbiedt, is het al in een vergevorderd stadium. Dat maakt fundamentele wijzigingen lastig, maar niet onmogelijk. Ten tweede hebben maatschappelijke organisaties binnen deze arena te maken met een divers publiek aan fracties en kamerleden die zij proberen te overtuigen. Deze fracties en kamerleden hebben hun eigen politieke opvattingen en waarden van waaruit ze hun positie bepalen over de rol en ruimte die maatschappelijke organisaties – en daarmee de Wtmo – moeten hebben in de samenleving.

⁵³ We richten ons in onze analyse uitsluitend op de twee plenaire debatten in de Tweede Kamer en laten het plenaire debat in de Eerste Kamer buiten beschouwing. De reden is eerst en vooral een praktische: tegen de tijd dat het debat in de Eerste Kamer plaatsvond werd dit rapport al voorbereid voor publicatie. Daarnaast constateerden we dat de argumentatie in de Eerste Kamer grotendeels langs dezelfde lijnen plaatsvond als in de Tweede Kamer. De senatoren maakten een andere afweging in hoe zij de voor- en nadelen van de wet beoordeelden. Tot slot stellen we dat de Tweede Kamer als publiek politiek platform een goede indicatie geeft van de publieke beelden rond maatschappelijke organisaties. We vonden het daarom methodologisch zuiverder om ons uitsluitend te richten op de onderlinge dynamieken tussen politici binnen één van de kaders van de twee kamers.

⁵⁴ We citeren steeds uit de officiële Handelingen der Staten-Generaal die online in PDF beschikbaar zijn, voorzien van paginanummers. Zowel het kamerdebat van 4 februari 2025 (49e debat, hierna: TK 2024/2025f) als dat van 20 maart 2025 (66e debat, hierna: 2024/2025g) zijn vindbaar via: www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2020Z22508&dossier=35646.

Het parlementaire debat over de Wtmo in de Tweede Kamer vormt het slotstuk van ons rapport. Deze fase markeert een belangrijk moment in het besluitvormingsproces en biedt goed inzicht in de uiteenlopende visies van kamerleden en politieke partijen op het maatschappelijk middenveld. Tegelijkertijd maakt het debat zichtbaar in hoeverre maatschappelijke organisaties erin slagen invloed uit te oefenen op politieke besluitvorming. Het debat is hét moment waarop de vruchten van belangenbehartigingsactiviteiten zichtbaar kunnen worden in de betogen, vragen, kritieken en moties van kamerleden aan de minister. De vraag is hier vooral welke kennis zij als relevant zien, welke framing effectief blijkt te zijn geweest, en welke argumenten voor kamerleden overtuigend zijn. Nemen kamerleden boodschappen en denkrichtingen over die maatschappelijke organisaties aanreiken? Wat leggen ze naast zich neer?

4.2 De Wtmo: een ‘sleepnet’ of ‘een goedgerichte harpoen’?

Mijn vraag aan mevrouw Becker is (...) of ze het met ons eens is dat dit wetsvoorstel juist gericht moet zijn op de rotte appels en dat we absoluut moeten voorkomen dat allerlei goedbedoelenorganisaties en allerlei vrijwilligers hierdoor extra lasten krijgen. Dit vraagt echt nog een verduidelijking van de wet, want anders hadden we niet zo veel ongeruste mensen op de tribune en op de lijn.

Kamerlid Bikker (CU), 4 februari 2025⁵⁵

Het overgrote deel van de maatschappelijke organisaties in Nederland doet fantastisch werk. Daar is geen sprake van ongewenste beïnvloeding [...], maar we willen met deze wet wel heel gericht kunnen ingrijpen bij die paar organisaties waar een probleem is. [De Wtmo is] een organisatiegerichte benadering, dus geen sleepnet, maar om in vistermen te blijven: een goedgerichte harpoen.

Minister Van Weel (VVD), 20 maart 2025⁵⁶

‘Een goedgerichte harpoen om problematische organisaties te harpoeneren’, zo presenteerde de minister van JenV Van Weel (VVD) het wetsvoorstel Wtmo op 20 maart 2025. De harpoenmetafoor was een duidelijk contra-frame tegen de kritiek die Tweede Kamerleden in een eerder debat over de wet hadden geuit. Vanwege de in hun ogen gebrekkige specificering van termen vreesde vrijwel de gehele oppositie uitvoeringsproblemen van een wet die de 360.000 stichtingen in Nederland zou gaan raken. In haar huidige vorm, zo stelde Kamerlid Bikker (CU), kon de Wtmo wel eens ‘een enorm sleepnet’ worden, met als mogelijke consequentie een ‘impliciete beperking van de vrijheid van vereniging’.⁵⁷ Kamerlid Nispen (SP) viel haar bij en waarschuwde de minister om maatschappelijke organisaties niet ‘collectief in het verdachtenbankje [te] plaatsen’, omdat dat te veel kapot [zou] maken in de maatschappij.⁵⁸ Bovendien was het onnodig, want ‘met de meeste verenigingen en stichtingen is niks aan de hand’. Dát er echter een wet als de Wtmo zou moeten komen om, in de woorden van Bikker, ‘de rotte appels uit de mand te gaan pikken’ was voor de kamer evident.⁵⁹ Maar dan liever wel via ‘een slimme wet en geen domme wet’.⁶⁰

Rotte appels, een sleepnet, een collectief verdachtenbankje, een bingokaart van wartaal en misplaatste krachttermen, en een wet met tanden: het is een greep uit de metaforen dienaar voren kwamen in het kamerdebat.⁶¹ Metaforen als deze zijn effectief in het krachtig neerzetten van gevoelde tegenstellingen, maar zijn doorgaans niet heel specifiek over waar een spreker precies op doelt.⁶²

⁵⁵ TK 2024/2025f: 9–10 (Bikker).

⁵⁶ TK 2024/2025g: 1 (Van Weel).

⁵⁷ TK 2024/2025f: 21 (Bikker).

⁵⁸ TK 2024/2025f: 28 (Nispen).

⁵⁹ TK 2024/2025f: 6 (Bikker).

⁶⁰ TK 2024/2025f: 21 (Bikker).

⁶¹ TK 2024/2025f: 38 (El Abassi); voor Beckers metafoor zie onder meer: 8, 10, 16, 34. En ook: TK 2024/2025g: 15–16, 17 (Becker).

⁶² Hij kreeg daarbij nog enige hulp aangeboden van Kamerlid Van Dijk (SGP), die een ‘intelligente werphengel’ voorstelde (TK 2024/2025g: 2).

In termen van de retorica: metaforen gaan meer over 'pathos' en 'ethos', dan over de 'logos'. Ze laten echter wel goed zien waar de ervaren scheidslijnen lopen en wat de effectieve middelen van in- en uitsluiting zijn. Om de rotte appels als voorbeeld te nemen: wie zijn dan de rotte appels in de mand vol maatschappelijke organisaties? En wat maakt hen tot de rotte appels waarvoor een nieuwe wet moet worden gemaakt? En wat vinden andere appels van een wet die, als we de kamerleden mogen geloven, betrekking heeft op iedereen in de mand? De titel van de wet geeft iets weg van wat een appel een rotte appel maakt: een rotte appel heeft een gebrek aan transparantie en houdt zich bezig met activiteiten die ondermijnend zijn. In het openingscitaat van Van Weel spreekt hij daarbij over ongewenste beïnvloeding. Wie het stenogram leest van de twee kamerdebatten van 4 februari en 20 maart, ziet dat de interpretatie van de termen, en van het wie, wat en waarom van de Wtmo behoorlijk van elkaar verschillen.⁶³

In de kamerdebatten over de Wtmo zijn er twee debatlijnen zichtbaar die naast elkaar plaatsvinden. Enerzijds vond er een debat plaats over de beleidsinstrumenten van de wet, waarbij kamerleden debatteerden over de proportionaliteit en doelmatigheid van het wetsvoorstel, en de mogelijke consequenties van specifieke maatregelen voor maatschappelijke organisaties. Hier ging het vooral over de praktische gevolgen van de wet voor organisaties. Deze meer technische kant van de wet kreeg de meeste aandacht van kamerleden tijdens het debat. De verschillende vragen en moties die voorafgaand en naar aanleiding van de twee debatomomenten werden ingediend, gaan vrijwel uitsluitend hierover. Anderzijds vond er een debat plaats waarin kamerleden botsten over de aanleiding en aard van het wetsvoorstel. Deze lijn gaat onder andere over de fundamentele gevolgen van de wet in het kader van grondrechten en de rollen die maatschappelijke organisaties en overheid te vervullen hebben in de samenleving.

De praktische vragen en bezwaren over de wet richten zich vooral op de doelmatigheid en proportionaliteit van de voorgestelde maatregelen. Binnen de doelmatigheidsdiscussie over de Wtmo besteedden kamerleden ruime aandacht aan de rol die de uitvoering van de wet toekent aan burgemeesters. In haar huidige vorm kent het voorstel een grote discretionaire bevoegdheid toe aan burgemeesters: zij kunnen informatie van organisaties opvragen en via een stakingsbevel zelfs organisaties tijdelijk verbieden, als zij daar aanleiding toe zien. Voor pleitbezorgster Becker (VVD) vormen dergelijke bevoegdheden precies de 'tanden' die burgemeesters nodig hebben om effectief hun taken uit te voeren.⁶⁴ Kamerleden Mutluer (GL-PvdA) en Bikker (CU) hadden een heel andere mening hierover. Mutluer betoogde dat de wet opnieuw bevoegdheden toevoegt aan een 'kerstboom van openbare ordebevoegdheden'. Volgens hen vergroot dit niet alleen de druk op burgemeesters, maar ook het risico van een politisering van het ambt.⁶⁵

Het risico op politisering van het burgermeestersambt was voor verschillende kamerleden een punt van zorg. Zij wierpen de vraag op of de Wtmo niet als politiek instrument kan gaan fungeren. Burgemeesters zouden dan onder druk komen te staan van burgers, maatschappelijke groepen of landelijke politici om omstreken organisaties nader te onderzoeken of op non-actief te zetten. Die vrees werd versterkt door twee samenhangende kritiekpunten. De eerste en meest gehoorde, was dat de terminologie van het wetsvoorstel niet concreet genoeg is en (dus) ruimte laat voor verschillende interpretaties. Dat gold volgens onder andere kamerlid Six Dijkstra (NSC), Van Meijeren (FvD), en Bikker (CU) het sterkst voor de notie van 'ondermijning van de democratische rechtsstaat of het openbaar gezag'.⁶⁶ Het wetsvoorstel maakt volgens hen niet duidelijk wanneer daar dan sprake van is en wanneer de burgemeester over mag gaan tot het tijdelijk 'sluiten' van een maatschappelijke organisatie.

⁶³ Het stenogram is een woordelijke uitwerking van een gesprek of debat. Voor Kamerdebatten en bijvoorbeeld ook van vergaderingen van (Kamer)commissies en werkgroepen worden ze gemaakt. Van Kamerdebatten wordt overigens zelfs een korte samenvatting gemaakt, zie bijvoorbeeld www.tweedekamer.nl/kamerstukken/plenaire_verslagen/kamer_in_het_kort/transparantie-en-tegengaan-ondermijning-door.

⁶⁴ TK 2024/2025f: 3 (Becker).

⁶⁵ TK 2024/2025f: 3 (Mutluer).

⁶⁶ TK 2024/2025f: 4-5 (Six Dijkstra), 14, 44-45 (Van Meijeren), 23 (Bikker), maar ook 18 (Sneller, D66) en 36 (Mutluer).

Het tweede kritiekpunt sloot hier direct op aan. Kamerleden zezen erop dat de wet veel bevoegdheden toekent aan de uitvoerende macht en via het bestuursrecht het strafrecht omzeilt.⁶⁷

Daarnaast besteedden kamerleden veel aandacht aan de mogelijke toename van de regeldruk voor organisaties. Aanleiding voor verschillende kamerleden was de registratieverplichting voor donaties. In haar gepresenteerde versie hanteerde de wet geen ondergrens. Dit zou betekenen dat organisaties alle giften met een financiële waarde zouden moeten registreren. Dat zou niet alleen om (contant) geld gaan, maar bijvoorbeeld ook om giften in natura en de uren aan vrijwilligerswerk. Het uitdiepen van dit probleem werd al snel een vraagstuk over ‘het blikje soep’ van de Voedselbank.⁶⁸ Kamerleden zezen erop dat het voor dienstverlenende organisaties als de Voedselbank te veel zou vergen om ‘elk blik soep’ dat ze ontvangen en distribueren te moeten registreren. Verschillende Kamerleden pleitten voor een ondergrens aan donaties, hoewel dat haar eigen dilemma opriep, want vanaf welk bedrag of vanaf hoeveel blikken soep was registratie dan redelijk?⁶⁹ Hetzelfde probleem zou volgens kamerleden gelden voor de registratie van de arbeidsuren van vrijwilligers en voor de registratie van donaties in natura: het zou organisaties buitensporig veel moeite kosten om de herkomst en waarde van donaties na te gaan en te registreren.⁷⁰ Net als de maatschappelijke organisaties hadden kamerleden ook aandacht voor de stapeling van transparantiewetgeving, zoals de Wbtr en de Wwft. Volgens hen maakt deze stapeling het voor mensen steeds minder aantrekkelijk om zich in te zetten voor het algemeen belang.⁷¹

Een ander punt van zorg ging over de gevolgen van transparantie-eisen voor de privacy van leden en donateurs. Met name NSC vreesde dat de vele kleine maatschappelijke organisaties de privacygegevens van hun leden en donateurs niet goed zouden (kunnen) beheren en beschermen. Andere fracties spraken hun zorgen uit over de gevolgen van de transparantie-eisen ten aanzien van donaties: zij hoorden dat niet elke gulle gever de verplichte openbaring van zijn of haar identiteit op prijs stelde. Dat zou de geefbereidheid wel eens sterk kunnen verminderen en problemen opleveren voor de financiële stabiliteit van organisaties. Bovendien merkte kamerlid Bikker (CU) op dat het onmogelijk was om de herkomst van donaties in collectes en naturagoederen vast te leggen.⁷²

De tweede lijn die we onderscheiden in de kamerdebatten ging over de aanleiding en aard van de wet. Hier kaartten kritische kamerleden aan dat de wet een fundamentele inbreuk op grondrechten betekende, in het bijzonder voor specifieke bevolkingsgroepen. Zo stelde kamerlid Van Meijeren (FvD) dat de Wtmo ‘behoort tot de meest zorgwekkende wetsvoorstellen die ik hier voorbij heb zien komen’. In zijn ogen zou de wet in haar uitvoering ervoor zorgen dat ‘iedere vorm van georganiseerd maatschappelijk verzet tegen [overheidsbeleid] de kop wordt ingedrukt’.⁷³ Het gevaar van de glijdende schaal was voor hem reëel: waar in eerste instantie ‘alleen de extremen worden aangepakt’, zou na verloop van tijd de ‘norm steeds verder word[en] opgerekt en steeds meer organisaties met fundamentele kritiek op de overheid’ doelwit kunnen zijn.⁷⁴ Volgens hem ging het niet om zomaar een wet, maar om een ‘systeemverandering’ die de ‘de weg vrijmaakt voor de overheid om, zonder gehinderd te worden door noemenswaardig maatschappelijk verzet, een totalitaire agenda uit te rollen’.⁷⁵

⁶⁷ TK 2024/2025f: 24 (Bikker), 30-31 (Nispen), 32 (Sneller), Mutluer (36).

⁶⁸ Kamerlid Mutluer (PvdA-GroenLinks) is de eerste die het heeft over ‘het blikje soep’ (TK 2024/2025f: 2), waarna deze metafoor wordt overgenomen door Becker (VVD: 9, 10), Bikker (CU: 9), Krul (CDA: 11), Nispen (SP: 11, 29) en Sneller (D66: 33).

⁶⁹ De minister bleek ontvankelijk voor die commentaren en stelde in het debat van 20 maart te kunnen leven met een ondergrens van 15.000 euro, mits deze niet in de praktijk wordt opgeknipt om onder controles uit te komen (TK 2024/2025h: 3) (Van Weel).

⁷⁰ Zie bijvoorbeeld TK 2024/2025f: 3 (Mutluer), 4 (Six Dijkstra), 5, 10, 21, 24 (Bikker). In dit geval stelde de minister op 20 maart dat organisaties ‘[n]iks anders dan wat er nu al wordt bijgehouden’ hoeven te registreren. Op basis van de Wtmo hoefde er volgens hem ‘van giften in natura dus niets apart te worden geregistreerd’. HTK 2024-2025g: 3 (Van Weel).

⁷¹ TK 2024/2025f: 28 (Nispen), 34 (Krul).

⁷² TK 2024/2025f: 5 (Six Dijkstra), 4 (Mutluer), 24 (Bikker).

⁷³ TK 2024/2025f: 44 (Van Meijeren).

⁷⁴ TK 2024/2025f: 13 (Van Meijeren).

⁷⁵ TK 2024/2025f: 44 (Van Meijeren).

Kamerlid El Abassi (DENK), in veel opzichten een politieke tegenhanger van Van Meijeren, kaartte eveneens fundamentele bezwaren aan tegen de Wtmo. Hij zette vraagtekens bij het veronderstelde directe causale verband tussen financiering en invloed, en richtte zich daarbij voornamelijk op wat we de securitisering van de islam (zie [§ 2.2.2](#)). Zijn conclusie was dat de POCOB en Wtmo het beeld van de islam als gevaarlijke ideologie van buitenstaanders herbevestigen. Zijn onderbrekingen en inbreng waren er dan ook vooral op gericht om de bredere context van verdachtmaking van islamitische gemeenschappen en organisaties aan te kaarten. Bovendien herinnerde hij de kamerleden vaak aan de eenzijdige opzet van POCOB en de in zijn ogen problematische behandeling van islamitische bestuurders tijdens de POCOB-verhoren.⁷⁶ Daarmee plaatste hij zowel POCOB als de Wtmo in de context van islamofobie en discriminatie. Hij hekelde daarbij de volgens hem dubbele standaard van verontwaardiging binnen de Tweede Kamer. Volgens hem hadden kamerleden zich eerder uitgesproken over het islamitische Haga Lyceum in Amsterdam, dat destijds – achteraf onterecht – werd verdacht van het verspreiden van ondemocratisch gedachtengoed. Tegelijkertijd leken diezelfde kamerleden geen punt te maken van geldstromen vanuit Amerikaanse conservatief-christelijke hoek richting Nederland.⁷⁷

Verschuilde kamerleden plaatsten de Wtmo in het bredere kader van botsende grondrechten. Zo waarschuwde kamerlid Bikker voor een verkapte inperking van de vrijheid van vereniging.⁷⁸ Ook kamerlid Becker (VVD), al jaren pleitbezorgster voor de Wtmo, bezag de wet eveneens in het licht van vrijheden en grondrechten, maar vanuit een ander perspectief. Voor haar was de wet niet een noodzakelijk middel om individuele vrijheden te beschermen, ook als daarvoor andere grondrechten zouden moeten wijken. In haar woorden: ‘De vrijheid van religie, onderwijs of vereniging mag nooit een vrijbrief zijn om onze democratie te ondermijnen, om mannen, vrouwen, homo’s of hetero’s anders te behandelen of om op te roepen tot zaken die in strijd zijn met onze vrijheden’.⁷⁹ Op verschillende momenten presenteerde zowel Becker als Bikker zichzelf als strijders die staan voor vrijheden en ‘halt’ zeggen tegen elke ‘aanzet tot strafrechtelijk zeer te veroordelen daden’.⁸⁰

Naar aanleiding van beide lijnen van debat merkten oppositiepartijen op dat de wet veel weg had van wat Bikker ‘een gigantisch sleepnet’ noemt, die ‘de daadkracht en levenskracht’ van alle 350.000 stichtingen in Nederland ‘snel zou [doen] afnemen’, en daarmee ‘een impliciete beperking van de vrijheid van vereniging’ zou betekenen.⁸¹ Bikker herhaalde de sleepnet-metafoor een aantal keer op 4 februari en 20 maart. Zo wist ze de wet als een ‘domme wet’ neer te zetten waaraan de minister nog verder moest sleutelen, wilde hij uitsluitend ‘de rotte appels’ uit de ‘mand gaan pikken’. Dit tot frustratie van Becker die steeds benadrukte dat het hier wel degelijk ging om een ‘gerichte’ wet vol ‘slimme’ oplossingen.⁸² Bikkers pogingen waren succesvol: minister Van Weel voelde zich in zijn schriftelijke en mondelinge reacties tijdens het debat van 20 maart genoodzaakt om tegenwicht te bieden tegen het frame van ‘domme wet’. In zijn ogen was de wet, zeker na de aanpassingen die de kamer voorstelde, een ‘goedgerichte harpoen’, gericht op specifieke organisaties. Bovendien een harpoen die naar zijn verwachting door burgemeesters en het OM hooguit enkele keren per jaar zou worden ingezet. Ook benadrukte de minister dat de wet grotendeels aansloot bij bestaande administratieve verplichtingen. Volgens hem zou de Wtmo nauwelijks ‘een uur extra administratief werk’ betekenen.⁸³

Hoewel de minister de zorgen niet volledig wist weg te nemen – kamerlid Sneller (D66) merkte op dat hij de minister wel eens overtuigender had gezien wat betreft ‘voorstellen die hij zelf voorlegt aan

⁷⁶ TK 2024/2025f: 12, 22, 39, 41 (El Abassi).

⁷⁷ TK 2024/2025f: 23 (El Abassi); TK 2024/2025g: 26, 27 (El Abassi). Later in een discussie met minister Van Weel en Becker verwijst hij nog naar bredere inmenging vanuit de VS, zie: 7, 16.

⁷⁸ TK 2024/2025f: 21 (Bikker); TK 2024/2025h: 20 (Bikker).

⁷⁹ TK 2024/2025f: 7 (Becker).

⁸⁰ TK 2024/2025g: 21 (Bikker).

⁸¹ TK 2024/2025g: 21-22 (Bikker).

⁸² TK 2024/2025f: 6 (Bikker), 10, 17 (Becker); TK 2024/2025g: 17 (Becker).

⁸³ TK 2024/2025g: 1, 2 (Van Weel).

de kamer⁸⁴ - vond een meerderheid van de kamer de beloofde aanpassingen uiteindelijk slim genoeg om de wet te accepteren. De wet werd met 114 stemmen aangenomen, waarbij de fracties van SP, D66, NSC, CU, SGP, CDA, VVD, BBB, JA21 en PVV voor stemden en de fracties van GL-PvdA, FvD, PvdD, Volt, en DENK tegen stemden.⁸⁵

4.3 Narratieven over maatschappelijke organisaties

Ongeacht hun positie ten opzichte van het wetsvoorstel begonnen vrijwel alle kamerleden hun bijdragen met een erkenning van het belang van maatschappelijke organisaties. Zij benadrukten in dit verband de essentiële, onmisbare rol van maatschappelijke organisaties, die ‘fantastisch werk’ doen en ‘megabelangrijk’ zijn voor de samenleving.⁸⁶ Daarbij verwezen zij vooral naar organisaties als dienstverleners, bijvoorbeeld als hulp bij de armoedebestrijding.⁸⁷ Daarnaast noemden kamerleden de bijdragen van maatschappelijke organisaties aan wetenschappelijk onderzoek naar ziekten en als of als spreekbuis voor ‘groepen die over het hoofd worden gezien’.⁸⁸ Ook de faciliterende rol van maatschappelijke organisaties bij het stimuleren van burgerbetrokkenheid, bijvoorbeeld via vrijwilligerswerk of donaties, werd geroemd. Six Dijkstra (NSC) stelde in dit verband dat het ‘natuurlijk mooi maar ook belangrijk [is] dat mensen op die manier een extra steentje willen bijdragen aan onze samenleving’.⁸⁹ Tot slot benadrukten kamerleden de rol van maatschappelijke organisaties als plekken van zingeving en ontmoeting.⁹⁰

Door deze rollen te benadrukken, onderstreepten kamerleden niet alleen de waarde van maatschappelijke organisaties, maar positioneerden zij hen ook als apolitieke entiteiten. Deze organisaties werden niet alleen neergezet als ‘te goeder trouw’, ‘goed’ en ‘welwillend’, maar ook als ‘onschuldige stichtingen’ die het niet verdienen om ‘collectief in het verdachtenbankje’ te worden geplaatst.⁹¹ We zagen al hoe verwijzingen naar blikken soep van de Voedselbank dit beeld versterkten. Soortgelijke voorbeelden waren de ‘twee euro in de collectebus voor de Hartstichting’ of de ‘vrijwillige bijdrage aan de kinderboerderij in Overvecht tijdens Nederland doet’.⁹² Ook de nadruk van Bikker op de ‘biljartvereniging’, ‘postzegelvereniging’, en ‘postduivenvereniging’ – waarbij ze de kerken in één adem meenam – versterkt het beeld van maatschappelijke organisaties als alledaagse, gemoedelijke plekken waar gewone burgers samenkomen.⁹³

Voor de meer politieke rollen van maatschappelijke organisaties was daarentegen nauwelijks aandacht. Kamerleden hebben weinig oog voor de rol die organisaties kunnen spelen in het publieke en politieke debat door misstanden aan te kaarten, overheidsbeleid kritisch te volgen of op te komen voor specifieke groepen burgers. Activiteiten zoals demonstraties of rechtszaken kwamen nauwelijks naar voren. Wanneer deze rol wel aan bod kwam, zoals in het betoog van kamerlid Smitskamp (PVV), was deze aandacht uitsluitend negatief. Smitskamp noemde bijvoorbeeld Extinction Rebellion en steunde de Wtmo omdat de wet kon helpen om ‘financiële stromen’ naar dit soort ‘clubjes te kunnen blokkeren’.⁹⁴ En hoewel andere kamerleden zich verzetten tegen deze interpretatie van de wet als politiek instrument

⁸⁴ TK 2024/2025g: 24 (Sneller).

⁸⁵ Zie het [overzicht van de stemming over het wetsvoorstel en de verschillende moties](#) van 1 april 2025.

⁸⁶ TK 2024/2025f: 1, 4, 28. En ook: TK 2024/2025g: 1 (Van Weel).

⁸⁷ TK 2024/2025f: 1 (Mutluer), 5 (Six Dijkstra), 9-10, 23, 28 (Bikker).

⁸⁸ TK 2024/2025f: 1, 4 (Mutluer), 34 (Krul, CDA).

⁸⁹ TK 2024/2025f: 4 (Six Dijkstra).

⁹⁰ TK 2024/2025f: 1 (Mutluer), 7 (Becker).

⁹¹ TK 2024/2025f: 1, 4 (Mutluer), 4 (Six Dijkstra), 8 (Becker), 34 (Krul), 28 (Nispen, over het verdachtenbankje), 35 (Becker, over onschuldige stichtingen).

⁹² TK 2024/2025f: 28 (Bikker, Hartstichting); TK 2024/2025g: 21 (Bikker, Overvecht). Overigens begon kamerlid Six Dijkstra zijn betoog met een herinnering aan samen met zijn vader collecteren met de collectebus en had hij het elders over de ‘paar tientjes die je in een collectebus stopt’ (TK 2024/2025f: 5 en 6) (Six Dijkstra).

⁹³ TK 2024/2025f: 10, 23, 25 (Bikker).

⁹⁴ TK 2024/2025f: 28 (Smitskamp).

voor 'politieke partijen om onwelgevallige stemmen uit te zonderen en te belichten'⁹⁵, ontstond er geen positief tegenverhaal waarin er waardering is voor maatschappelijke organisaties vanwege hun signalerende en agenderende rol.

Voor de meeste kamerleden wogen de risico's van politiek misbruik van de Wtmo uiteindelijk minder zwaar dan de veiligheidsrisico's van ondermijning van de democratische rechtsstaat door kwaadwillende organisaties. Verschillende kamerleden benadrukten dat de noodzaak en doelstelling van een wetsvoorstel als de Wtmo voor hen duidelijk waren. Zij verwezen met instemming naar de POCOB-rapportage en toonden hun afkeer naar de 'kwaadwillende', 'rotte appels' uit 'haatlanden' en de 'smeulende haarden van haat' in 'onze stadswijken'.⁹⁶ Het wetsvoorstel spreekt formeel niet langer van salafistische aanjagers en moskeeën niet expliciet aan als plaatsen waar ongewenste beïnvloeding plaatsvindt, maar in het kamerdebat was de islam als 'ondermijnende Ander' onverminderd sterk aanwezig. Hoewel de minister erkende dat 'salafistische beïnvloeding [...] oorspronkelijk – lang, lang geleden – natuurlijk wel de aanleiding voor deze hele discussie' was geweest⁹⁷, herinnerde met name Becker (VVD) en Bikker (CU) hun collega's steeds dat de kamer al sinds 2017 een aanpak wenste om in te grijpen en had ingestemd met de 'vreselijke conclusies van de POCOB'.⁹⁸

Bikkers voorganger Segers was destijds een van de drijvende krachten achter de komst van de POCOB. Bikker maakte tijdens beide debatten steeds duidelijk dat ze de conclusies van POCOB nog altijd zeer serieus nam en volledig onderschreef. Tijdens de debatten maakte Bikker duidelijk dat zij de conclusies van deze commissie nog steeds volledig onderschreef. In haar bijlagen herhaalde zij de frames waarmee de overheid de securitisering van de islam eerder bewerkstelligde. Bijvoorbeeld in het gebruik van termen als 'parallele samenleving' en de herhaling van voorbeelden die de verdachtmakingen ondersteunen, zoals verwijzingen naar 'broeinesten van haat' en 'haatlanden' waarin kinderen zouden worden aangezet tot homohaat.⁹⁹ Ook Becker (VVD) bracht dergelijke voorbeelden naar voren, zoals 'uitspraken, gewoon in Nederlandse moskeeën, dat een vrouw gestenigd zou moeten worden als ze overspel pleegt, of een hetze tegen liberale moskeebezoekers omdat alleen de streng salafistische leer nog welkom zou zijn'.¹⁰⁰

Kamerlid el Abassi probeerde dat frame te ontcrachten door POCOB en de Wtmo neer te zetten als discriminerend en uitingen van islamofobie.¹⁰¹ Hij hekelde bovendien de selectieve verontwaardiging van de Kamer, die zich wel zorgen maakte om islamitische organisaties, maar stil bleef rond de internationale financiële transacties in christelijke kringen vanuit Amerikaanse stichtingen. Ook deed hij pogingen om de kritische lens op christelijke gemeenschappen te richten door te wijzen op de anti-emancipatoire denkbeelden over abortus en het homohuwelijk die (ook) binnen christelijke kringen zouden leven.¹⁰² Becker en Bikker stelden dat zij juist minderheden beschermden door de democratische rechtsstaat te versterken. Becker draaide het perspectief om door te betogen dat de POCOB en Wtmo in het belang waren van islamitische gemeenschappen. In haar ogen zou de wet ook Nederlandse islamitische gemeenschappen beschermen om hier in vrijheid hun geloof te belijden, zonder inmenging van buiten:

We hebben als Kamer een parlementaire onderzoekscommissie ingesteld om meer inzicht te krijgen in de ongewenste beïnvloeding van maatschappelijke en religieuze organisaties. Dit deden we om inzicht te krijgen in hoe deze invloed uit onvrije landen doorbroken zou kunnen worden, zodat mensen hier in vrijheid en veiligheid hun

⁹⁵ TK 2024/2025g: 24 (Sneller).

⁹⁶ TK 2024/2025f: 10, 20, 35 (Bikker), 10 (Van Dijk), 12 (Becker).

⁹⁷ TK 2024/2025g: 5 (Van Weel).

⁹⁸ TK 2024/2025f: 7-8 (Becker); TK 2024/2025g: 2, 20, 21 (Bikker). Citaat: TK 2024-2025g: 31 (Becker).

⁹⁹ TK 2024/2025f: 19, 21-22, 35 (Bikker, over haatlanden); TK 2024/2025g: 21 (Bikker, over homohaat).

¹⁰⁰ TK 2024/2025g: 15 (Becker).

¹⁰¹ TK 2024/2025f: 36-39 (El Abassi).

¹⁰² Dat gold op 4 februari en 20 maart voor zijn pogingen om te laten zien dat christelijke organisaties overtuigingen hebben die als ondermijnend gezien kunnen worden voor democratische waarden over emancipatie en zelfbeschikking (bijvoorbeeld positie over abortus of echtscheiding). Op 20 maart probeerde hij de in zijn ogen 'selectieve verontwaardiging' aan te kaarten door te wijzen op geldstromen uit Amerika naar Evangelische gemeenschappen, zoals aangekaart in een documentaire van Zembla (TK 2024/2025g: 26) (El Abassi).

*religie kunnen beleven, zonder dat het buitenland zich ermee bemoeit. Dat is dus geen strijd tegen religie, maar een strijd voor vrijheid.*¹⁰³

In hun samenhang betekende het dat el Abassi's kritieken vanuit verschillende perspectieven opzij werden geschoven. Dit leidde er eveneens toe dat zijn inbreng buiten het debat werd geplaatst. Kamerleden, en ook de kamervoorzitter, deden zijn vragen af als irrelevant of als een verstoring van de lijn van het debat.¹⁰⁴

4.4 De inbreng van maatschappelijke organisaties

Voor organisaties was het kamerdebat een cruciaal moment om kamerleden van informatie te voorzien. Een samenwerkingsverband van uiteenlopende goededoelenorganisaties stuurde op 29 januari, enkele dagen voor het Tweede Kamerdebat, een open brief waarin zij hun zorgen uitspraken over de Wtmo.¹⁰⁵ In de betogen van kamerleden zijn de argumenten uit de brief te herkennen, bijvoorbeeld waar het gaat om zorgen over regeldruk, proportionaliteit, de rol van de burgemeester, en het voorzienbaarheidsvereiste.

Vrijwel meteen na afloop van de eerste termijn op 4 februari, startten de werkzaamheden in aanloop naar de tweede termijn die in maart zou plaatsvinden. De minister zou voorafgaand aan het debat met een schriftelijke reactie komen op alle kritieken en vragen van kamerleden. Naar die brief werd ook door organisaties uitgekeken, omdat dit een nieuwe gelegenheid zou bieden om inzichten te delen. De beantwoording door de minister volgde op 14 maart (TK 2024/2025i). Een gezamenlijke, sectorbrede reactie vanuit maatschappelijke organisaties op de brief van Van Weel volgde op 19 maart, één dag voor de voortzetting van het Tweede Kamerdebat.¹⁰⁶ Hierin herhaalden de organisaties de punten uit hun eerdere brief, waarbij ze specifieke aanbevelingen deden over bijvoorbeeld het stakingsbevel. Ook suggereerden ze een aanvullende toetsing door de Afdeling Advisering van de Raad van State en door de Tijdelijke commissie grondrechten en constitutionele toetsing. Kamerlid el Abassi nam deze suggestie over in een motie die, na te zijn ontraden door minister Van Weel, uiteindelijk niet door een kamermeerderheid werd gesteund (TK 2024/2025j).

Over het geheel genomen lijken de pogingen van grote maatschappelijke organisaties om de bespreking in het parlement te beïnvloeden niet zonder succes. We konden niet nagaan hoe de interne argumentatieontwikkeling bij de verschillende kamerleden is verlopen en kunnen daarom geen harde conclusies trekken over een direct verband tussen inbreng en concreet resultaat. Uit interviews met maatschappelijke organisaties blijkt wel dat kamerleden op voorhand van het debat niet goed wisten wat de consequenties van het wetsvoorstel zouden kunnen zijn, en dat organisaties veel werk hadden aan de uitleg ervan. Werk dat de afgelopen jaren keer op keer moest worden verzet vanwege de hoge doorloop van kamerleden, zoals een bestuurslid van een goededoelenorganisatie vertelt:

Heel erg ingewikkeld is dat we natuurlijk de afgelopen acht jaar geen enkele keer een kabinet hebben uitgezeten, en dus ook niet vier jaar Kamerleden hebben kunnen informeren, om het zo maar te zeggen, over: wat is dit eigenlijk? Dus iedere keer krijgen we weer een nieuwe set aan Kamerleden die denken: 'Ja! Veiligheid!'. En pas

¹⁰³ TK 2024/2025f: 7 (Becker), zie ook: 39 (Bikker).

¹⁰⁴ TK 2024/2025f: 42 (Sneller).

¹⁰⁵ Ondertekenaars waren Goede Doelen Nederland, CIO, FIN, NOC*NSF, Vereniging NOV, European Center for Not-for-Profit Law, Human Security Collective, Netherlands Helsinki Committee, WO=MEN Dutch Gender Platform, PARTOS, Partin en Breed Mensenrechten Overleg (BMO). Het betrof een brief over het wetsvoorstel Wtmo: justiceandpeace.nl/wp-content/uploads/2025/02/Oproep-Wetsvoorstel-Wtmo.pdf. Eerder verscheen in november 2024 van dezelfde groep maatschappelijke organisaties *Position Paper van de Brede Sector met belangrijke knelpunten bij het wetsvoorstel transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo)*.

¹⁰⁶ Goede Doelen Nederland e.a., brief van 19 maart 2025, p. 4. Gezamenlijke reactie (koepel)organisaties op de brief van de minister van JenV van 14 maart 2026 naar aanleiding van het eerste deel van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer van het wetsvoorstel Wtmo. Ook andere organisaties deden een duit in het zakje, zo publiceerde het CRM op 11 maart 2025 eveneens een advies over de Wtmo (CRM 2025).

daarna nadenken over wat alle consequenties kunnen zijn voor maatschappelijk middenveld. Het is toch niet heel sexy: maatschappelijk veld. En veiligheid is supersexy, want je hoeft maar één keer een aanslag te hebben gehad en dan is het klaar. Dus het veld waarin we werken maakt het wel heel erg ingewikkeld. (Interview 15)

Dat het maatschappelijk middenveld geen ‘supersexy’ associatie heeft voor kamerleden, zoals in het citaat wordt genoemd, maakt het noodzakelijk voor organisaties om veel tijd en energie te steken in het leggen van nieuwe contacten en het helder brengen van hun boodschap. Opeenvolgende notities en openbare brieven die maatschappelijke organisaties verstuurden, lijken daarvan te getuigen. We zien hoe hun argumenten en hoofdboodschap steeds verder verfijnden naarmate het besluitvormingsproces vorderde. In een vroeg stadium, namelijk tijdens de internetconsultatieronde van 2018-2019, stelde de inmiddels opgeheven stichting Samenwerkende Brancheorganisaties Filantropie (SBF) een uitgebreid document op, met daarin een opsomming van tien redenen om de Wtmo niet in te voeren.¹⁰⁷ Die documentatie was bedoeld voor de minister en ambtenaren van JenV. Meer recent publiceerden organisaties onder penvoering van Goede Doelen Nederland juist enkele korte brieven gericht op Eerste en Tweede Kamerleden, met daarin de belangrijkste zorgen op een rij. Kritische publicaties vanuit juridische hoek hielpen daarbij om de ernst van de situatie kracht bij te zetten (cf. Karsten en Geuskens 2024; Trapman en Hooijer 2025).

Voor zover we een inschatting van successen kunnen maken, moeten we constateren dat het hoofddoel – het schrappen van de Wtmo door de Tweede Kamer – niet is gelukt. De motie waarin el Abassi zijn collega’s opriep om de Wtmo niet aan te nemen vanwege de gebrekkige waarborging van fundamentele rechtsbeginselen, werd niet aangenomen (TK 2024/2025k). Ook voor de suggestie van maatschappelijke organisaties om de Wtmo opnieuw aan de Afdeling advisering van de Raad van State voor te leggen, ontstond geen kamermeerderheid. Hetzelfde geldt voor de motie-Van Dijk die opriep tot een ‘meer risicogerichte aanpak’ in plaats van ‘een generieke aanpak’ van de wet door deze ‘onder meer te richten op broedplaatsen van radicalisering en strijdigheid met de democratische rechtsorde’ (TK 2024/2025l). Maatschappelijke organisaties waren daarover niet verrast. Uit onze gesprekken met hen zowel voor als na de debatten, begrijpen we dat organisaties niet werkelijk dachten dat dit zou lukken, gezien het huidige politieke klimaat en de prominente rol die kabinet-Schoof in haar regeerprogramma toekende aan veiligheid en de Wtmo (PVV et al. 2024: 97, 136).

Op een meer technisch vlak lijken maatschappelijke organisaties meer te hebben bereikt: moties waarin kamerleden de scherpe randen van de wet afvijlden, waren namelijk wel succesvol. Dat leidde onder meer tot een drempelwaarde van 15.000 euro, waardoor niet elk blik soep of andere gift in natura hoeft te worden geregistreerd (TK 2024/2025m; TK 2024/2025n).¹⁰⁸ Ook kwam er dispensatie voor registratie van vrijwilligerswerk als financiële transactie (TK 2024/2025p), een duidelijkere richtlijn en controlemechanismen voor burgemeesters die het stakingsbevel willen gebruiken (TK 2024/2025q; TK 2024/2025s), een sterkere controle op het beheer van privacygegevens (TK 2024/2025t), en een inkorting van de bewaartermijn van gegevens die zijn aangeleverd door maatschappelijke organisaties (TK 2024/2025u; TK 2024/2025v; TK 2024/2025r).¹⁰⁹

Wat precies de invloed van maatschappelijke organisaties op de beslissingen van kamerleden is, is lastig inzichtelijk te maken. Wanneer we de kernpunten en argumenten uit de openbare brieven van de goededoelenorganisaties naast de inbreng van afzonderlijke kamerleden leggen, dan zijn er duidelijke overeenkomsten te zien. In vrijwel elke debatbijdrage is in meer of mindere mate iets van de zorgen terug

¹⁰⁷ Voor de brief *Tien redenen om het wetsvoorstel in te trekken. Reactie SBF internetconsultatie conceptwetsvoorstel transparantie maatschappelijke organisaties*, van 21 februari 2019: www.internetconsultatie.nl/transparantiemaatschappelijkeorganisaties/reactie/98ec085b-1423-4571-899d-1ab67b89d06e.

¹⁰⁸ Let wel, via de aangenomen motie van de leden Bikker en Becker (TK 2024/2025) keerden inzichten uit de POCOB wel terug en werd de minister gevraagd om een lijst van ‘hoogrisicolanden’, zoals die bestaat onder de Wwft, waarvoor die drempel niet geldt.

¹⁰⁹ De laatste motie (TK 2024/2025r) van de leden Bikker en Mutluer stelde voor om de termijn van organisaties om informatie te verstrekken uit te breiden naar vier weken, gezien de zwaarte van de dwangsommen.

te zien, variërend van de argumentatie tot de genoemde deelonderwerpen tot het metafoorgebruik. In brede zin beschouwen betrokkenen van maatschappelijke organisaties het als winst dat partijen steeds meer bewust lijken te zijn van de consequenties van de gestapelde wetgeving jegens het maatschappelijk middenveld. Voorbeelden daarvan zijn verwijzingen naar de Wbtr, de aangenomen motie-Grinwis over de aanpassing van de Wwft, en het door de Eerste Kamer weggestemde initiatiefwetsvoorstel Wbvoo. Dat laatste gebeurde overigens op grond van zorgen over de inbreuk op grondwettelijke vrijheden, scepsis over de meerwaarde ten opzichte van bestaande wetgeving, en zorgen over de proportionaliteit van de wet.¹¹⁰ Allemaal argumenten die ook in de Tweede Kamer waren aangevoerd tegen de Wtmo. Maar daar werd uiteindelijk minder gewicht in de schaal gelegd.

Nadat de Tweede Kamer het wetsvoorstel Wtmo op 1 april 2025 met 114 stemmen had aangenomen, kwam deze terecht in de Eerste Kamer. Daar vonden in het najaar van 2025 de voorbereidingen plaats door de zogenoemde Eerste Kamercommissie voor JenV, voorafgaand aan het plenaire debat in de Senaat. Ook hier hadden maatschappelijke organisaties de mogelijkheid om hun bedenkingen te delen. Verschillende organisaties schreven toen opnieuw brieven en lieten in een gezamenlijke brief weten dat zij zich zorgen maakten over de ruimte voor het maatschappelijk middenveld. Zij lieten weten dat de debatten in de Tweede Kamer hun zorgen over de rechtsbescherming, regeldruk, en proportionaliteit van de Wtmo niet hadden weggenomen. In weerwil van de verworpen motie-el Abassi bepleitten de organisaties dan ook opnieuw een toetsing van de wet door de Afdeling advisering van de Raad van State. De gevolgen van het stakingsbevel en mogelijke schending van grondrechten via de uitvoering van de wet maakten dit in hun ogen noodzakelijk. Daarbij lieten ze eveneens weten een deskundigenbijeenkomst zeer waardevol te vinden en, indien georganiseerd, daar graag met een aantal vertegenwoordigers bij aanwezig te zijn. Vanuit het adagium 'niet over ons, zonder ons' maakten maatschappelijke organisaties zich daarmee klaar voor de volgende ronde van belangenbehartiging bij de overheid.¹¹¹

Op 25 november 2025 vond er daadwerkelijk een deskundigenbijeenkomst plaats waarin senatoren in gesprek gingen met onder meer enkele afgevaardigden vanuit het maatschappelijk middenveld.¹¹² De ruimte die deze afgevaardigden kregen, bleek zinvol: in het uiteindelijke plenaire debat in de Eerste Kamer op 17 maart 2026 verwezen senatoren terug naar de deskundigenbijeenkomst en de zorgen die het middenveld daarin naar voren bracht.¹¹³ Uiteindelijk hadden de zorgen over rechtstatelijke houdbaarheid en doelmatigheid bij een meerderheid van de senatoren de overhand: op 24 maart 2026 verwierp de Eerste Kamer de Wtmo met een meerderheid van 58 van de 75 stemmen. Daarmee kwam tot opluchting van het middenveld een einde aan een periode van bijna tien jaar aan overleg, beraadslagingen, corresponderen en vooral ook afwachten.¹¹⁴

¹¹⁰ Voor een beknopte samenvatting van het debat over de Wbvoo, zie www.eerstekamer.nl/nieuws/20250520/wet_bestuurlijk_verbod. Dagblad NRC berichtte op 28 mei 2025 eveneens over het debat (NRC 2025).

¹¹¹ Die bijeenkomst kwam er inderdaad op 25 november 2025, zie: www.eerstekamer.nl/commissievergadering/20251125_j_v/verslag. Tijdens de bijeenkomst spraken senatoren met vijf deskundigen vanuit het maatschappelijk middenveld en maatschappelijke kennisinstituten. De *position paper* van verschillende maatschappelijke organisaties is onder meer te vinden via goededoelennederland.nl/over-de-sector/belangenbehartiging/wet-transparantie-maatschappelijke-organisaties-wtmo. Via de link is de *Position Paper van de Brede Sector met belangrijke knelpunten bij het wetsvoorstel transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo)* te vinden, d.d. november 2024.

¹¹² Bij deze deskundigenbijeenkomst waren het CRM, Privacy First en Goede Doelen Nederland, afgevaardigden van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters (NBG) en het OM aanwezig. Zie voor het verslag van de vergadering van de commissie voor JenV de website van de Eerste Kamer via www.eerstekamer.nl/commissievergadering/20251125_j_v/verslag.

¹¹³ Zie voor de videoregistratie en stenogram van de behandeling Wtmo door maatschappelijke organisaties in de Eerste Kamer www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20260317/wet_transparantie_en_tegengaan.

¹¹⁴ Zie onder meer reacties van Amnesty International www.amnesty.nl/actueel/omstreden-wet-van-tafel-winst-voor-mensenrechten), Privacy First privacyfirst.nl/artikelen/eerste-kamer-verwerpt-wetsvoorstel-wtmo/), Goede Doelen Nederland goededoelennederland.nl/over-de-sector/nieuws/succes-grote-meerderheid-eerste-kamer-verwerpt-wtmo) en van het Nederlands Genootschap van Burgemeesters www.burgemeesters.nl/actueel/nieuws/eerste-kamer-verwerpt-wet-tegen-ongewenste-beïnvloeding/).

4.5 Afsluitend

De kritieken die in de Eerste Kamer leidden tot het verwerpen van de Wtmo, waren in een eerder stadium eveneens in de Tweede Kamer te horen. Ook de fracties die uiteindelijk voor het wetsvoorstel stemden, uitten hun zorgen over de mogelijke consequenties van de Wtmo voor de ruimte van maatschappelijke organisaties. Zorgen over de regeldruk, doelmatigheid en proportionaliteit van handhavingsinstrumenten, zoals het stakingsbevel, werden ook hier breed gedeeld, net als de vrees dat de wet een politiek instrument zou kunnen worden voor overheden om onwelgevallige organisaties de mond te snoeren.

Voor een meerderheid in de Tweede Kamer was de agenda van veiligheid en handhaving echter doorslaggevend, zeker nadat kamerleden ervan overtuigd waren geraakt dat de wet via toegevoegde randvoorwaarden en controlemaatregelen een 'slimme' en 'gerichte' wet was geworden. Een wet die organisaties volgens de minister niet meer dan een 'uur aan administratief werk' zou kosten, niets anders van hen zou vragen dan gegevens die ze toch verplicht moesten registreren, en bovendien 'hooguit enkele keren per jaar' zou worden ingezet. Wat voor verschillende fracties eveneens leek mee te spelen in de stemming, is dat de kamer met hun goedkeuring aan de POCOB in 2019 zélf had gevraagd om een wet als de Wtmo. Dat de Wtmo vooral gericht zou zijn op islamitische burgers, werd uitsluitend vertolkt door el Abassi, Bikker en Becker. De laatste twee maakten duidelijk dat het hen ook ging om veiligheidsrisico's uit andere hoeken, zoals de statelijke inmenging door landen als China en Rusland, en van extreemlinkse en -rechtse groeperingen.

In de plenaire discussies onderkennen we twee narratieven over de positie van maatschappelijke organisaties. Enerzijds is er een narratief van maatschappelijke organisaties als welwillende, apolitieke clubs, die op lokaal niveau essentieel zijn voor de sociale samenhang en ondersteuning van mensen in kwetsbare posities. Voorbeelden van zulke organisaties zijn de Voedselbank, sportverenigingen en kerken. Dit eerste narratief contrasteert met het tweede narratief, namelijk die van maatschappelijke organisaties als publieke lastpakken en veiligheidsrisico. In de Wtmo keren zij terug als de 'kwaadwillende minderheid' van 'rotte appels'. Hoewel de minister en verschillende kamerleden zich niet lieten verleiden tot het noemen van voorbeelden, maken de betogen van de kamerleden die zich wél uitspraken over daders duidelijk dat het hier vooral gaat om moskeeën. Moskeeën en de islam werden op geen enkel moment genoemd als onderdeel van het eerste narratief, waar dit wel het geval was voor de kerken. Het betekent dat het negatieve narratief moskeeën en hun gemeenschappen uitsloot vanwege het beeld van hen als de (potentieel) gevaarlijke Ander, en dat er in het positieve narratief geen ruimte voor hen was.

In de Tweede Kamerdebatten over de Wtmo bleken interpretaties over de reikwijdte van veiligheidsmaatregelen om de samenleving te beschermen, sterk uiteen te lopen. Waar de een de vrijheidsrechten van gemeenschappen ondergeschikt vond aan individuele vrijheden, vroegen anderen zich af of de maatregelen niet (onbedoeld) zélf een veiligheidsrisico opleverden. Hier vreesden kamerleden de inperking van ruimte voor maatschappelijke organisaties als gevolg van toenemende regeldruk. Daarbij achtten ze een overheid die haar informatie- en handhavingsbevoegdheden steeds verder uitbreidt zonder gedegen *check and balances* als potentieel gevaarlijk. Beide kampen vonden elkaar uiteindelijk in de gemeenschappelijke vaststelling dat de Wtmo een 'intelligente werphengel' (de metafoor is van SGP-kamerlid Van Dijk) moest zijn (TK 2024/2025g: 2-3). De metafoor suggereert dat voorstanders er niet op uit zijn om het werk van maatschappelijke organisaties onmogelijk te maken, en dat tegenstanders niet naïef zijn en veiligheid ook belangrijk vinden. Om de Wtmo acceptabel te maken, was een onderscheid noodzakelijk in enerzijds de normale, welwillende en ongevaarlijke maatschappelijke organisaties, en anderzijds de specifieke, kwaadwillende, ondermijnende maatschappelijke organisaties. Lokale organisaties, zoals de Voedselbank, sportverenigingen en kerken representeerden de eerste categorie. Voor de rol van de tweede werd, met de POCOB in de hand, gewezen naar moskeeën. Daarmee werden moslimgemeenschappen opnieuw neergezet als gevaarlijk, en in afwezigheid van een positief tegenverhaal, opnieuw buiten het maatschappelijk middenveld geplaatst.

5 Conclusie

Bij de aanpak van maatschappelijke opgaven werkt de Nederlandse overheid van oudsher samen met allerlei maatschappelijke organisaties. De overheid erkent de waarde van maatschappelijke organisaties en benut de uiteenlopende rollen die zij vervullen in onze samenleving. Een van die rollen is het faciliteren van de zogenoemde horizontale verbindingen tussen burgers onderling. Het kan dan gaan om het bieden van noodhulp in (inter)nationale crisissituaties, armoedebestrijding, onderzoek doen, of het uitvoeren van zorgtaken in het sociaal domein. Hier bieden maatschappelijke organisaties voorzieningen aan die anders zouden ontbreken of voor veel minder mensen beschikbaar zouden zijn. Door hun activiteiten bieden maatschappelijke organisaties mensen de gelegenheid om nieuwe sociale contacten aan te gaan. Daardoor kunnen mensen participeren in de samenleving op een manier die bij hen past. Maatschappelijke organisaties zijn zo een bron van cohesie en veerkracht voor burgers.

Zeker zo belangrijk zijn de verticale verbindingen die organisaties faciliteren tussen burgers en overheid. Maatschappelijke organisaties helpen de overheid door signalen uit de samenleving op te pikken en te agenderen die politici en ambtenaren anders niet hadden bereikt. Organisaties ontsluiten dus kennis en inzichten die de overheid helpen bij beleidsmatige afwegingen, en sturen besluitvorming waar nodig bij. Ook kunnen maatschappelijke organisaties bijdragen aan de legitimiteit van overheidsbeleid door draagvlak te creëren onder burgers. Omgekeerd zetten organisaties zich in voor burgers richting de overheid. Dat doen ze bijvoorbeeld als platform voor actief burgerschap en politieke mobilisatie, als aanjager van onderzoek en innovatie voor beleid en wetgeving, en door maatschappelijke kwesties via belangenbehartiging aan te kaarten. Op al deze manieren dragen maatschappelijk organisaties bij aan een vitale, representatieve democratie die werkt voor burgers én overheid.

Onder onderzoekers, politici en betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld zijn er zorgen over de ruimte voor organisaties om hun verschillende rollen in de samenleving te vervullen. Die zorgen zijn recentelijk sterk toegenomen en gelden vooral voor rollen die gaan over de verticale verbindingen. Hoewel veranderende verhoudingen tussen overheid en middenveld inherent zijn aan maatschappelijke veranderingen, lijkt een grotere afstand een trend te zijn sinds het begin van deze eeuw. In internationaal verband spreekt men van democratische erosie, een *shrinking civic space*, en *democratic backsliding* als het gaat om de afnemende ruimte voor maatschappelijke organisaties. Ook in Nederland wordt met toenemende zorg gekeken naar het steeds vijandigere politieke klimaat waarin beleidsmaatregelen en wetten worden ontwikkeld die het voor maatschappelijke organisaties moeilijk maken om hun taken te vervullen (cf. Chaghrouani et al. 2026; Civil Liberties Union for Europe 2026; CRM 2025; Van Wessel et al. 2025).

In het licht van deze ontwikkelingen stelden we in dit onderzoeksrapport de vraag welke ruimte maatschappelijke organisaties krijgen en nemen om met name hun agenderende, signalerende rol te vervullen. We concentreerden ons bij de beantwoording ervan op het besluitvormingsproces rond het wetsvoorstel Wtmo. De volgende hoofdvraag was daarbij leidend: *Welke ruimte krijgen en nemen maatschappelijke organisaties om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid, en welke dynamieken van in- en uitsluiting spelen daarbij een rol?*

Deze vraag deelden we op in drie deelvragen:

- 1 Hoe ervaren betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en de ambtenarij hun onderlinge verhoudingen, en welke vormen van in- en uitsluiting ervaren zij?
- 2 Welke strategieën hanteren maatschappelijke organisaties om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid?
- 3 Wat kan er volgens maatschappelijke organisaties en ambtenaren worden gedaan om voldoende ruimte te bieden aan maatschappelijke organisaties binnen besluitvormingsprocessen over wetgeving zoals de Wtmo?

Ter beantwoording van deze vragen spraken we met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en de ambtenarij. We hielden semigestructureerde interviews en organiseerden focusgroepen om hun ervaringen en percepties te kunnen ophalen. Daarnaast maakten we een inhoudsanalyse van mediaberichten, officiële documenten, zoals kamerstukken en handelingen van de Eerste en Tweede Kamer, en documentatie die organisaties met ons wilden delen.

5.1 Maatschappelijke organisaties: onze ruimte staat onder druk

Alle geïnterviewde betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld, maken zich zorgen over de ruimte die zij hebben om hun rollen in de samenleving te vervullen. De Wtmo past volgens hen in een trend van steeds meer transparantieverhogende maatregelen en veiligheidswetgeving waarvan het middenveld de negatieve gevolgen ondervindt. De ruimte voor hun signalerende en agenderende rol neemt af, waardoor het aankaarten van problemen van burgers bij de overheid lastiger wordt. Dat betekent dat de ruimte voor het middenveld als tegenmacht onder druk staat.

Maatschappelijke organisaties onderschrijven het belang van veiligheid en erkennen de verantwoordelijkheid die de overheid daarin heeft. Tegelijkertijd stellen ze vragen bij de doelmatigheid en proportionaliteit van de verschillende veiligheidsmaatregelen die de overheid treft. Zij stellen dat de opeenstapeling van verschillende wetten negatieve gevolgen heeft voor hun operationele ruimte. Meest genoemde voorbeelden zijn de Wet ter voorkoming van witwassen en financieren van terrorisme (Wwft) en de Wet bestuur en toezicht rechtspersonen (Wbtr). Beide wetten zorgen in hun uitvoering nu al voor een aanzienlijke regeldruk waardoor organisaties steeds meer arbeidsuren kwijt zijn aan administratieve taken. Deze uren kunnen zij niet inzetten voor hun kerntaken. Bovendien neemt het draagvlak onder burgers af om zich als vrijwilliger in te zetten voor maatschappelijke organisaties, vanwege de zwaarte van bestuurlijke taken en toegenomen aansprakelijkheid. De toevoeging van de Wtmo, waarvan betrokkenen de proportionaliteit, doelmatigheid en grondwettelijkheid betwijfelen, leidt volgens hen tot een verdere verdieping van het probleem. Het wetsvoorstel is voor organisaties kenmerkend voor een politiek die steeds minder is gericht op constructieve samenwerking en wederkerigheid, en onvoldoende vertrouwen heeft in de bestaande vormen van internationaal erkende zelfregulering (zoals het CBF-keurmerk en de ANBI-status).

Naast de zorgen over hun operationele ruimte, kaarten maatschappelijke organisaties aan dat het voor hen steeds lastiger is om signalen van burgers te agenderen. Politici en ambtenaren bieden het middenveld steeds minder ruimte. De waardering van politici en ambtenaren voor maatschappelijke organisaties is er nog altijd, zoals te lezen is in het coalitieakkoord van kabinet-Jetten (D66 et al. 2025: 5) en in dit rapport in [paragraaf 3.3.3](#). Maar die waardering is steeds meer voorbehouden aan de uitvoerende, dienstverlenende rollen (horizontale verbindingen) van organisaties, zoals armoedebestrijding en zingeving. Activiteiten gericht op hun politieke rollen, zoals het kritisch aankaarten van maatschappelijke problemen bij de overheid (verticale verbindingen), worden daarentegen steeds meer geproblematiseerd én gepolitiseerd (zie voor de ervaringen van organisaties [paragraaf 3.5](#) en voor de narratieven van politici [paragraaf 4.3](#)). Maatschappelijke organisaties wijzen op de trend dat politici zich vaker kritisch uitlaten over demonstratieve en confronterende strategieën van organisaties, en voorstellen doen om de grondrechten van hun onwelgevallige organisaties in te perken. Recente voorbeelden hiervan zijn de discussies over het demonstratierecht en de toegang tot rechtspraak, maar ook de pogingen van het openbaar bestuur om de ANBI-status van specifieke organisaties in te trekken (zie ook Chaghouni et al. 2026). Deze selectieve waardering voor uitvoerende taken van maatschappelijke organisaties ondermijnt het functioneren van het maatschappelijk middenveld als tegenmacht. Dit is niet zonder risico, omdat het ontbreken van een kritische politieke dialoog tussen samenleving en politiek essentieel is voor het functioneren van onze representatieve democratie (Chaghouni et al. 2026; Van Oudenhoven-Van der Zee 2025; Tjeenk Willink 2021, 2023; Van Wessel et al. 2025).

Islamitische organisaties en migrantenkerken ervaren structurele uitsluiting vanuit de politiek en ambtenarij het sterkst. Migrantenkerken ervaren dat zij bij politici en ambtenaren niet in het vizier zijn, en dat de politiek hen niet goed vertegenwoordigd. Ze merken op vaak te worden vergeten in ambtelijk overleg.¹¹⁵ Islamitische organisaties vertellen dat ze juist bijzonder veel aandacht krijgen van de overheid, maar wel op een problematische manier. In onze gesprekken met medewerkers en bestuursleden van islamitische (koepel)organisaties wijzen zij erop dat de verschillende transparantieverhogende maatregelen hun organisaties, henzelf en hun achterban in het bijzonder raken. Zo is de uitvoeringspraktijk van de Wwft en het antifraudebeleid van de Belastingdienst discriminerend voor islamitische burgers (zie § 3.2.2 en ook Berger 2024).¹¹⁶ Ze wijzen eveneens op de zogenoemde CTER-registraties door de veiligheidsdiensten en politie die een veiligheidsrisico zouden vormen: islamitische burgers zouden aanmerkelijk vaker als zodanig geregistreerd worden en er problemen van ondervinden. Tot slot benoemen bestuurders de heimelijke onderzoeken die vanuit gemeenten en het ministerie van SZW zijn uitgevoerd. De Wtmo wordt door de bestuurders van islamitische organisaties eveneens gezien in het licht van overheidswantrouwen. Het is voor hen het zoveelste middel waarmee de overheid ingrijpt in hun gemeenschappen en hun ruimte inperkt. Zij wijzen dan op de directe lijn tussen de Wtmo en het voortraject dat begon met de Parlementaire Onderzoekingscommissie Ongewenste Beïnvloeding uit onvrije landen (POCOB) (zie § 2.3.2).

Bestuurders van islamitische organisaties vertellen dat het contact met ambtenaren eenzijdig gericht is op door de overheid gedefinieerde problemen. Deze problemen gaan vrijwel uitsluitend over de vermeende veiligheidsrisico's binnen de islamitische gemeenschappen, zoals radicalisering, terrorisme en gebrekkige emancipatie. Daarmee ervaren de organisaties weinig ruimte voor hun eigen perspectief en voor de wensen en noden van hun achterban. Het voeren van een daadwerkelijke dialoog is daardoor onmogelijk. Een aanvullend probleem zijn de verschillende percepties ten aanzien van de representativiteit van islamitische organisaties. Ambtenaren geven aan zoekend te zijn in hun contact met de diverse gemeenschappen en organisaties, maar verlangen ook dat deze onderling meer samenwerken en met een eenduidig verhaal over hun belangen aan komen. Ambtenaren ervaren de geijkte (formele) organisaties daarbij als onvoldoende representatief, zeker waar het gaat om het perspectief van jongeren. Ze stellen dat, binnen de juridisch-bestuurlijke kaders en de ambtelijke realiteit, het niet altijd mogelijk is om voor elk onderwerp ruimte te bieden. Kortom, ambtenaren vinden dat ze van gemeenschappen mogen verlangen dat zij hun belangen eendrachtiger behartigen. Verschillende bestuurders daarentegen ervaren de houding van de overheid als een manier om (hun) organisaties selectief buiten te sluiten. Ze vinden dat de meerstemmigheid een logisch gevolg is van de veelvormigheid van de islamitische gemeenschappen in Nederland (§ 3.4).

Islamitische organisaties ervaren dat ze het simpelweg niet goed te kunnen doen. Ambtenaren verlangen van hen dat zij zich beperken tot conventionele strategieën van overleg en zich daarbij opstellen zoals de overheid dat van 'goede moslims' verwacht (cf. De Koning 2010). Vooral voor jonge islamitische bestuurders vormen deze verwachtingen een keurslijf dat er niet toe leidt dat ze zich werkelijk gehoord voelen. Het maakt dat zij eerder dan bestuurders uit oudere generaties geneigd zijn om naast conventionele vormen van belangenbehartiging ook meer demonstratieve strategieën (rechtszaken) of confronterende strategieën (boycotten van overleg) in te zetten om de overheid te bereiken. Enkele ambtenaren die we spraken vinden deze vormen van belangenbehartiging echter niet constructief of ervaren deze zelfs vijandig.¹¹⁷ De suggestie is hier dat wie niet participeert

¹¹⁵ Ook in sociaalwetenschappelijk onderzoek naar religieuze ontwikkelingen blijken migrantenkerken nogal eens over het hoofd te worden gezien (Grant 2025).

¹¹⁶ Ook de Nationaal Coördinator tegen Discriminatie en Racisme (NCDR), RADAR en het CRM, en ook de bancaire sector zelf (zij het op indirecte wijze) erkennen het probleem. Zie de website van het CRM, geraadpleegd 15 april 2026 via www.mensenrechten.nl/actueel/weblogs/toegelicht/2024/discriminatie-door-financiele-instellingen-veelvoorkomend-probleem-zonder-gerichte-maatregelen. Zie het rapport *Discriminatie & Racisme in het Klantonderzoek* van de Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) uit 2024, geraadpleegd 15 april 2026 via www.nvb.nl/media/ikqf5rhe/nvb-aanvullend-onderzoeksrapport-self-assessment_finaal-01032024.pdf.

¹¹⁷ We zien dit overigens ook terug in onze interviews over de Participatiewetverandering (Van 't Hul et al. 2026).

binnen de vastgestelde kaders van de besluitvormingsprocessen, ook geen invloed kan uitoefenen op beleidskeuzes. De boycottende islamitische gemeenschappen zouden de negatieve impact van (veiligheids)maatregelen daarmee aan zichzelf te danken hebben.

De ervaringen van bestuurders van islamitische organisaties duiden op securitisering (zie § 2.2.2). Dit is het proces waarbij politiek en ambtenarij een uitzonderingspositie creëren rond islamitische gemeenschappen, door hen uitsluitend te bezien in het licht van veiligheid(s)risico's (Bracke 2013; Berger 2023a; De Graaf 2013; Vlieg en De Koning 2020, 2023). Dit frame van de islam als veiligheidsprobleem en -risico vergroot de ruimte voor de politiek om wetgeving en beleid te ontwikkelen die deze vermeende veiligheidsrisico's aanpakken. Zowel de bestuurders van islamitische organisaties als de experts die we spraken in onze aanvullende gesprekken, onderschreven in brede zin de noodzaak van gedegen veiligheidsbeleid. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat zulk beleid gecombineerd met securitisering leidt tot een verhoogde controlebehoefte richting islamitische organisaties en afnemende responsiviteit voor de noden van hun achterban. Deze twee tendensen leiden tot vormen van institutionele discriminatie op basis van religie (Andriessen 2020; CRM 2021).¹¹⁸

5.2 Reflecties: tussen transparantie en tegenmacht

De derde deelvraag van dit onderzoeksrapport gaat over wat het middenveld en ambtenaren nodig achten om maatschappelijke organisaties voldoende ruimte te bieden zodat ze hun rollen in de samenleving kunnen vervullen. Daarover spraken we met hen tijdens de interviews, de workshops en focusgroepen.

Op basis van onze gesprekken komen we tot handelingsperspectieven op twee niveaus. Ten eerste op het niveau van de fundamenteën van de democratische rechtsstaat (§ 5.2.1). Hier doen we een oproep tot betere waarborging van het middenveld als tegenmacht en tot een herijking van de waarden achter wetsvoorstellen die het middenveld raken. Op het tweede niveau, een meer praktisch niveau pleiten we voor een andere inrichting van de interacties tussen ambtenaren en betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld (§ 5.2.2). In beide gevallen richten we ons vooral op de overheid als de *'ultimate decision making authority'* (Ansell en Gash 2008).

5.2.1 Waarborg het middenveld als tegenmacht en herzie waardenafwegingen

Een gezonde democratische rechtsstaat is gebaat bij een balans tussen de verschillende machten (de zogenaamde trias politica). Het maatschappelijk middenveld is van oudsher één van de maatschappelijke krachten die zorgdraagt voor het in balans houden van die verschillende machten. Waar nodig kunnen zij als kritische tegenmacht fungeren om verstoringen in de balans aan te kaarten bij het publiek en de politiek. In dat licht maakt het niet uit of een organisatie opkomt voor de deelbelangen van een bevolkingsgroep, of zich hard maakt voor een algemeen publiekelijk ideaal: in de kern komt diens werk neer op de bescherming van mensen. Om deze verticale, politieke rol te vervullen en om als tegenmacht te fungeren, heeft het maatschappelijk middenveld echter wel de ruimte nodig. Dat vraagt om politici en ambtenaren die open staan voor de kritische signalen vanuit het middenveld.

Juist op dit vlak van het middenveld als tegenmacht is de ruimte de afgelopen jaren afgenomen. Dit concluderen we op basis van onze interviews, focusgroepen en inhoudsanalyse van de kamerdebatten. Met die conclusie sluiten we aan bij onder meer rapporten vanuit het NHC (Chaghouani

¹¹⁸ De securitisering komt overigens steeds in nieuwe gedaanten. In het coalitieakkoord van D66, VVD en CDA schrijven de partijen het volgende: 'Sommige religieuze instellingen worden misbruikt door onvrije landen om onze vrijheden aan te tasten. Daarom willen we dat zij transparant zijn over hun financiering. Hierbij gaan we buitenlandse financiering van onder andere moskeeën zoveel mogelijk tegen' (D66 et al. 2026: 39). Hier blijken 'sommige religieuze instellingen' toch uitsluitend moskeeën te zijn. Een opvallende verschuiving is hier dat deze moskeeën niet zelf als kwaadwillende organisaties worden neergezet, maar als willoze slachtoffers, of als vehikels voor externe kwaadwillende krachten. Daarmee worden de veiligheidsmaatregelen, waarvan de moskeeën aangeven dat die hun ruimte inperken, gepresenteerd als bescherming voor hun eigen bestwil.

et al. 2026), de Civil Liberties Union for Europe (2026), het CRM (2025), de AIV (2025), de Staatscommissie Rechtsstaat (2024) en wetenschappelijk onderzoek vanuit de academie (Braun 2026; Braun en Fraussen 2025; Van Wessel et al. 2025). Ook deze publicaties wijzen op het belang van het kunnen 'monitoren, adviseren en in sommige gevallen zelfs blokkeren van de bestuurlijke macht' (Van Wessel et al. 2025: 7) als onderdeel van een gezonde democratie en rechtsstaat.¹¹⁹

In een open democratische samenleving is het noodzakelijk dat de overheid bereid is om haar eigen tegenspraak te organiseren en faciliteren. Dat kan bijvoorbeeld door zorg te dragen voor de financiële mogelijkheden van organisaties om hun werkzaamheden te bekostigen en door organisatorische overbelasting te voorkomen. Tijdens onze interviews en focusgroepen riepen verschillende organisaties op tot een meer structurele financieringsstructuur om organisatorische continuïteit te waarborgen. En wat de organisatorische belasting betreft, komt wetgeving als de Wtmo bovenop bestaande controlemaatregelen, zoals de Wwft, Wbtr en registraties bij de KvK en Belastingdienst. De toenemende regeldruk en kosten die organisaties moeten maken (in geld en fte) om transparant te zijn, beperken de algemene slagkracht van organisaties. Daarmee zijn dit soort transparantieverhogende maatregelen onderdeel van een steeds verdergaande 'democratische erosie'. Dit begrip omschrijft de geleidelijke ontwikkeling waarbij de vermeende bescherming van de democratische rechtsstaat leidt tot maatregelen die de democratische rechtsstaat juist onder druk zetten (Van Wessel et al. 2025: 6, 19).

Tot slot zit de ruimte in wat politiek en overheid publiekelijk uitdragen over het middenveld. Uit de verhalen van de organisaties die wij spraken, onze analyse van de kamerdebatten en de rapporten van onder meer het NHC (Chaghoulani et al. 2026) komt naar voren dat politici de neiging hebben om hen 'lastige' organisaties te demoniseren. Daarmee wakkeren ze publiek wantrouwen aan en creëren zij potentieel een voedingsbodem om democratische rechten in te perken, bijvoorbeeld via maatregelen als de Wbvoo en inperking van het demonstratierecht. Hier raken de verdachtmakingen van enkelen aan het hele middenveld, want generieke maatregelen raken alle maatschappelijke organisaties.

Ons tweede handelingsperspectief gaat over de waardenafweging achter veiligheidswetgeving en transparantiemaatregelen. Wetgeving als de Wwft, Wbtr en wetsvoorstellen zoals de Wbvoo, Wtio, en de Wtmo, zijn ingevoerd vanuit de wens om de veiligheid van de samenleving en de democratie te beschermen. Veiligheid is ontegenzeggelijk een belangrijke conditionele waarde voor het functioneren van een samenleving. Daarom beschouwt de overheid het waarborgen van de veiligheid van haar burgers dan ook als kernopdracht. Daarmee geeft zij invulling aan de verwachting van burgers dat de overheid voldoende aandacht heeft voor hun veiligheid (Kunst et al. 2025). Om die taak goed uit te voeren, heeft de overheid inzicht nodig in wat er gebeurt in de samenleving. Daartoe zet ze ook verschillende controlemiddelen in.

De reflecties van betrokkenen vanuit het middenveld laten echter zien dat dit veiligheidsstreven van de overheid ook problemen oplevert. Maatregelen die bedoeld zijn om de veiligheid van burgers en de democratische samenleving te beschermen, leveren voor specifieke bevolkingsgroepen juist onveiligheid op. In een politiek klimaat van polarisatie en groeiend publiek wantrouwen tegen specifieke bevolkingsgroepen, leiden maatregelen ook tot situaties van onveiligheid. Het gaat dan om inperkingen van de vrijheid van vereniging, zelfbeschikking en zelfs tot individuele beperkingen van het privacy- en informatierecht. De gevolgen hiervan zijn persoonlijke schade voor de burgers, gemeenschappen en organisaties die hierdoor geraakt worden, maar ook maatschappelijke schade in de vorm van versterkt wantrouwen richting de overheid. Het vraagt om een bredere blik op de gevolgen van veiligheidswetgeving en bijbehorende beleidsinstrumenten. Zo'n heroriëntatie zou moeten plaatsvinden vanuit een mensenrechtenperspectief, zoals de AIV (2025) en het CRM (2025) bepleiten. Eerder SCP-onderzoek naar overheidslegitimiteit en politiek vertrouwen biedt hiervoor een bruikbaar kader. Daarbij kunnen maatregelen worden beoordeeld aan de hand van procedurele rechtvaardigheid van

¹¹⁹ Zie voor twee toegankelijke uiteenzettingen hierover zowel Van Wessel (2024) als Braun (2026).

maatregelen, responsiviteit van overheidsinstituten en de resultaten van overheidsbeleid (Van Noije et al. 2023; zie ook: Van der Meer en Erkel 2024; Van der Meer en Den Ridder 2025).

Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties pleiten daarom voor een aanpak die zich richt op specifieke en bewezen risico's, in plaats van de generieke wetgeving, zoals de Wvft, Wbtr en ook de Wtmo. Op basis van hun ervaringen met de uitvoering van de Wvft stellen zij dat generieke maatregelen leiden tot disproportionaliteit, ongewenste neveneffecten, ondoelmatigheid en contraproductiviteit. Een meer risicogerichte aanpak gaat uit van een nauwere samenwerking met het middenveld voor het in kaart brengen van risicoanalyses, kwetsbaarheden en dreigingen. Op basis van een risicodifferentiatie kan de overheid vervolgens veel gerichtere reguleren (interview 15, 16, 20, 25; focusgroep 1, 2, 3).

Een risicogerichte aanpak kan inderdaad helpen om reële veiligheidsrisico's aan te pakken zonder het maatschappelijk middenveld als geheel te belasten. Tegelijkertijd bestaat hier een gevaar voor met name islamitische gemeenschappen en organisaties (en in mindere mate ook voor migrantenkerken). De combinatie van een risicogerichte aanpak en securitisering kan leiden tot verdere institutionele discriminatie op basis van religie en een sterkere eenzijdige focus op islamitische gemeenschappen. In [paragraaf 4.2](#) zagen we dat Tweede Kamerleden van mening zijn dat zij er juist in geslaagd waren om de Wtmo risicogericht te maken. Tijdens de kamerdebatten kwamen termen als 'parallelle samenleving', 'anti-integratie', 'anti-emancipatoir', 'haatlanden' en 'ondermijning' daarbij veelvuldig terug in de betogen van kamerleden, en steeds vaker zonder expliciete verwijzing naar islamitische gemeenschappen. Onderzoek heeft echter aangetoond dat deze specifieke termen uitsluitend in de context van moslims of de islam worden gebruikt (De Koning 2020, 2023; De Koning en Vlieg 2020). Ze zijn binnen de politieke arena gemeengoed geworden en leiden in hun gebruik tot de herbevestiging van diskwalificaties van islamitische organisaties en gemeenschappen. Wanneer een risicogerichte aanpak onvoldoende oog heeft voor dit soort talige mechanismen, kunnen islamitische gemeenschappen steeds verder buiten de democratische orde worden geplaatst. Dat maakt het voor politici en beleidsmakers vervolgens steeds makkelijker om wetgeving te ontwikkelen die hun burgerrechten en vrijheden inperken. Hier is waakzaamheid vanuit een mensenrechtenperspectief essentieel (AIV 2025; CRM 2025).

5.2.2 Naar een beter samenspel tussen overheid en middenveld

Nederland kent een lange praktijk van constructieve samenwerking tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Politici benadrukken al lange tijd het belang van die samenwerking. Zo schreef kabinet-Jetten in diens coalitieakkoord dat ze wil inzetten op samenwerking 'met respect voor elkaars verschillende rollen en verantwoordelijkheden'. De coalitiepartners erkennen dat de verhouding tussen overheid en middenveld 'de afgelopen jaren is [...] verslechterd' en willen dan ook 'de samenwerking tussen regering en maatschappelijke organisaties, "de polder" en medeoverheden in ere herstellen' (D66 et al. 2025: 5).

Om samenwerking in beleidsontwikkeling te faciliteren, bestaan er al mogelijkheden als internetconsultaties in het wetsvormingsproces en het Beleidskompas in het besluitvormingsproces. Een recente evaluatie van het Beleidskompas maakt echter duidelijk dat dit instrument wel bekend is onder de meeste ambtenaren (56%), maar dat het gebruik ervan sterk wisselt tussen departementen (Koppenjan et al. 2024: 33). Dat is ook de ervaring die ambtenaren met ons deelden. Daarom pleiten wij voor een consequenter gebruik van dit soort instrumenten. Een uniforme toepassing draagt bij aan een gelijkwaardige behandeling van uiteenlopende stakeholders. Tegelijkertijd zijn we ons ervan bewust dat dit tijd en inzet vraagt van zowel ambtenaren als organisaties.

Dat roept de vraag op of het maatschappelijk middenveld diens signalerende en agenderende rol beter kan vervullen wanneer het contact met de overheid verder wordt geformaliseerd. En als dat zo is, hoe die formulering er dan uit zou moeten zien. Enige formalisering kan helpen om willekeur te voorkomen, vooral wanneer ambtenaren en organisaties verschillend oordelen over de representativiteit van organisaties. Tegelijkertijd gaven organisaties aan dat er ook grenzen zitten

aan de mate van formalisering. Zo vertelden zij tijdens onze focusgroepen niet per se positief te zijn over bijvoorbeeld een Raad voor Maatschappelijke Organisaties of een Raad voor de Filantropie. Zij vrezen dat dergelijke organen uiteindelijk vooral een toezichhoudende en regulerende functie krijgen. Volgens deze organisatie leidt verdere formalisering in de praktijk gemakkelijk tot meer regeldruk en tot hogere verwachtingen van naleving van overheidsmaatregelen (Morris 2016). Dat heeft mogelijk consequenties voor hun onafhankelijke positie en ruimte als kritische partners. Het voorbeeld dat organisaties noemen is de Britse *Charity Committee*, die volgens hen uiteindelijk als uitvoeringsorgaan voor de overheid ging fungeren. Recent onderzoek heeft aangetoond dat de *Charity Committee* zich bij haar taakuitvoering schuldig maakte aan wat de onderzoekers institutionele islamofobie noemen: islamitische organisaties werden disproportioneel vaak aan onderzoek onderworpen (Patel 2017).¹²⁰

Deze bespiegeling biedt niet direct een antwoord op de vraag hoe het samenspel dan wél georganiseerd moet worden om te voldoen aan zowel de wens van organisaties als ambtenaren. Een voorwaarde lijkt in elk geval dat betrokkenen ruimte krijgen om inzichten en zorgen naar eigen smaak in te brengen. Vanuit de frustratie die we opmerkten tussen organisaties en ambtenaren over strikte verwachtingen, eisen en wederzijds (on)begrip, adviseren we daarnaast dat de opzet van nieuwe vormen van samenwerking niet uitsluitend gericht zijn op de inhoud, maar ook op de vorm van gesprekken. Goede samenwerking vraagt immers om condities die een gelijkwaardige dialoog bevorderen en ruimte maken om gezamenlijk aan een gemeenschappelijk doel te werken (Bohm 2004).

Er zijn verschillende manieren om die condities te creëren. Een van die manieren is via *Design Thinking*. Besluitvorming volgens *Design Thinking*-principes biedt nadrukkelijk plaats voor de ervaringen, emoties en intuïties van alle aanwezigen, om via wederzijds begrip beleidsoplossingen te realiseren en waar nodig aanwezigen *truth to power* te laten spreken (Iskander 2018; Kolko 2018; Lewis et al. 2020; Peters 2018: 128). Overleg volgens deze principes vereisen een grote mate van openheid richting een (ogenschijnlijk) onconventionele en creatieve ideeën. Daarnaast vereist zij een sterk bewustzijn van de machtsongelijkheden die inherent zijn aan besluitvorming over beleid en wetgeving (Fraser 1990; Iskander 2018). Die machtsongelijkheid gaat over de dynamieken tijdens het overleg zelf, maar ook over wie op welk moment toegang krijgt om hun noden en zorgen kenbaar te maken bij de overheid. Hier spelen concurrentiedynamieken rond representativiteitsclaims een belangrijke rol, omdat zij onderlinge samenwerking tussen organisaties in de weg staan en de toegang van specifieke organisaties tot de overheid kunnen blokkeren.

Tot slot een handelingsperspectief voor het maatschappelijk middenveld en aan de verschillende kennisinstituten die Nederland rijk is. Maatschappelijke organisaties doen er goed aan hun zorgen over de ruimte van het middenveld als uitgangspunt te nemen voor intensievere samenwerking. Daarnaast kunnen zij een breder palet aan acties inzetten om deze zorgen bekend te maken bij publiek en politiek. Aangezien de problemen en verdachtmakingen van enkele organisaties in feite het hele middenveld raken, is een onderlinge solidariteit essentieel. Stilte zal hen in elk geval niet beschermen. Een reactieve houding op de afzonderlijke wetsvoorstellen die de ruimte van het middenveld bedreigen, lijkt daarbij niet voldoende. Zo'n strategie blijft defensief en dwingt organisaties steeds opnieuw te verhouden tot frames van verdachtmaking en wantrouwen. Vanuit een brede onderlinge solidariteit is er echter ook een proactief en positief verhaal te vertellen. Immers, in het kader van een breed mensenrechtenperspectief en het algemene belang van een goed functionerende democratische

¹²⁰ Op de achtergrond speelt voor organisaties de vraag of het ministerie van JenV de juiste portefeuillehouder is voor een dergelijke raad. Op dit moment vallen de contacten rond de filantropie (het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen/ Directie Sanctie- en Slachtofferbeleid/Team Integriteit en Kansspelen) en rond religieuze organisaties (departement voor de Zaken van de Erediensten) nog altijd binnen dit ministerie. Tijdens onze focusgroepen stelden organisaties dat het, gezien de dubbelrol van JenV als departement dat ook verantwoordelijk is voor de Wtmo en Wwft, voor hen logischer is als geformaliseerd contact wordt ondergebracht bij het ministerie van BZK of SZW. Op dit moment coördineert het ministerie van SZW wel een 'interreligieuze dialoog', die ook onder kabinet-Jetten wordt voortgezet (D66 et al. 2026: 39).

rechtsstaat voor iedereen, zijn maatschappelijke organisaties van vitaal belang.¹²¹ In het uitdragen van die gemeenschappelijke boodschap kan een benadering waarbij de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen, een manier zijn voor organisaties om acties (financieel) haalbaar te maken. Ook kennisinstituten kunnen een bijdrage (blijven) leveren, door via onderzoek de ruimte voor het middenveld in de gaten te houden. Zij zijn bovendien in staat te blijven uitdragen wat als gemeengoed mag gelden binnen onze samenleving. Namelijk dat een krachtig maatschappelijk middenveld, waarin de diverse organisaties de ruimte krijgen om hun rollen te vervullen, essentieel is voor onze samenleving en democratische rechtsstaat.

5.3 Slotwoord: het middenveld in de knel

Dat de Wtmo door de Eerste Kamer is verworpen, betekent niet dat daarmee ook de druk op het middenveld is verdwenen. De wens van de regering om meer controle te houden op specifieke maatschappelijke organisaties blijft namelijk onverminderd aanwezig. Dit wordt ook duidelijk in de brief die minister Van Weel van JenV aan de Tweede Kamer stuurde op 19 maart 2026, twee dagen nadat de Eerste Kamer de Wtmo had verworpen. Deze brief droeg de titel *Mogelijkheden tot het verbieden van organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering* (TK 2025/2026). In de brief ging de minister in op de wensen en voorstellen van de regering om maatregelen te treffen tegen organisaties die ze verdenkt van extremisme, terrorisme en die onderhevig zijn aan ongewenste beïnvloeding vanuit het buitenland. Het is zijn wens de mogelijkheden te onderzoeken om een bestuurlijk model in te passen in het Nederlandse rechtssysteem die het mogelijk maakt 'om organisaties die de democratische rechtsorde ondermijnen [...] in een zo vroeg mogelijk stadium [...] te kunnen verbieden' (TK 2025/2026: 5).¹²² Dat de minister verwijst naar de Wtmo, en ook naar de eerder eveneens verworpen Wbvoo, betekent dat het laatste woord erover nog niet is gezegd.

De dynamieken die we in dit rapport blootleggen en de boodschap die wij daaraan verbinden, blijven daarom relevant in het huidige tijdsgewricht. De ambtenaren en verschillende ministeries die we spraken, waardeerden de inbreng van maatschappelijke organisaties in de besluitvorming over wetgeving en beleid. Ook vanuit de politiek zijn wel degelijk positieve geluiden te horen over de betekenis van maatschappelijke organisaties voor de samenleving en onze democratische rechtsstaat. Het is echter van vitaal belang dat die waardering zich uitstrekt tot de uiteenlopende rollen die maatschappelijke organisaties kunnen vervullen. Maatschappelijke organisaties kunnen een praktische, ondersteunende rol vervullen, maar voor het functioneren van de democratische rechtsstaat moet er ook ruimte zijn voor hun meer kritische, agenderende rol (Braun 2026; Braun en Fraussen 2026; CRM 2025; Van Wessel et al 2025). Als schakel tussen burgers en overheid zijn maatschappelijke organisaties bij uitstek in staat om misstanden te signaleren en fundamentele problemen aan te kaarten bij de overheid. Maar daarvoor moeten zij wel de ruimte krijgen.

¹²¹ Van Wessel (2026) wijst in dit licht bijvoorbeeld op het belang van een nadruk op 'transnationale solidariteit'.

Daarbij worden maatschappelijke actoren aangemoedigd om te breken met de vaak negatieve politieke frames die een maatschappelijk vraagstuk kunnen gijzelen en delegitimeren. En om dit nadrukkelijk aan te (blijven) kaarten vanuit een gedeelde menselijke ervaring, identiteit en/of belang.

¹²² Zie aldaar ook de bijgaande Beslisnota *Mogelijkheden tot het verbieden van organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering* (referentie 7251597): 1 en de bijlage *Nader onderzoek mogelijkheden tot verbieden van organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering* (referentie 6925191).

Literatuur

Nota bene: in deze literatuurlijst maken we onderscheid tussen de verschillende bronnen die we raadpleegden voor dit onderzoek. Hieronder volgt als eerste de academische literatuur die wij gebruikten om onze analyses te contextualiseren en in te bedden in bestaande inzichten. Dit zijn de zogenoemde secundaire bronnen. Daarna volgt het overzicht van primaire bronnen, namelijk de kamerstukken van de Eerste en Tweede Kamer (e.g. handelingen, memories van toelichting en moties) en krantenartikelen.

- AIV (2025). *Krimpende maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.
- Andriessen, I. (2020). Institutioneel racisme in Nederland. In: *Socialisme & Democratie*, jg. 77, nr. 5, p. 11-12.
- Andriessen, I., J. Hoegen Dijkhof, A. van der Torre, E. van den Berg, I. Pulles, J. Iedema en M. De Voogd-Hamelink (2020). *Ervaren discriminatie in Nederland II*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Ansell, C. en A. Gash (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, jg. 18, nr. 4, p. 543-571.
- Davidson, D. en N. Lasfar (2022) Onzichtbare muren. Hilversum: VPRO / Argos. Documentaire geraadpleegd 6 juli 2027 via argos.vpro.nl/artikelen/onzichtbare-muren.
- Arnoldi, C. en M. Rotman (2025). Kabinet van de afbraak. In: *De Groene Amsterdammer*, 3 september 2025, nr. 36. Geraadpleegd 6 juli 2026 via www.groene.nl/artikel/kabinet-van-de-afbraak.
- Bakx, M. (2025). *Vormen van tegenmacht: Georganiseerd wantrouwen in de lokale democratie*. Amsterdam: Boom.
- Balkenhol, M., P. Mepschen en J. Duyvendak (2016). The nativist triangle: Sexuality, race and religion in the Netherlands. In: J. Duyvendak, P. Geschiere en E. Tonkens (red.), *The Culturalization of Citizenship* (p. 97-112). Londen: Palgrave Macmillan.
- Baumeister, R. en M. Leary (1997). Writing narrative literature reviews. In: *Review of General Psychology*, jg. 1, nr. 3, p. 311-320.
- Bekkers, R., T. Schuyt en J. Suijs (2023). *Burgercollectieven in Nederland. Een conceptuele verkenning*. Rapport voor het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Amsterdam: Vrije Universiteit / Centrum voor Filantropische Studies.
- Berger, M. (2023a). Hoe Nederlands veiligheidsbeleid verstrikt is geraakt in de islam. In: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, jg. 14, nr. 1, p. 34-53.
- Berger, M. (2023b). The Year 2004: Historiographical Issues Concerning Islam in The Netherlands. In: *Journal of Muslims in Europe*, jg. 12, nr. 3, p. 303-324.
- Berger, M. (2024). De zaak Soennah-moskee. Na de toeslagenaffaire volgde de giftenaftrekaffaire. In: *Tijdschrift voor Religie, Recht en Beleid*, jg. 15, nr. 1, p. 63-77.
- Bevan, S. en A. Rasmussen (2020). When does government listen to the public? Voluntary associations and dynamic agenda representation in the United States. In: *Policy Studies Journal*, jg. 48, nr. 1, p. 111-132.
- Bex, P., J. van den Hurk en K. Hoogenboom (2023). *Regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen. Onderzoek naar de omvang, achtergrond en oplossingsrichtingen voor de ervaren regeldruk bij vrijwilligersorganisaties en filantropische instellingen*. Utrecht: SIRA Consulting.
- Billis, D. (2010). *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy*. Londen: Macmillan International Higher Education.
- Bloemraad, I. (2018). Theorising the power of citizenship as claims-making. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 44, nr. 1, p. 4-26.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bockman, S. (1991). Interest, Ideology, and Claims Making Activity. In: *Sociological Inquiry*, jg. 61, nr. 4, p. 452-470.

- Boender, W. (2014). *Polderen in de participatiesamenleving. De kantelende positie van het Contactorgaan Moslims en Overheid*. In: P. van Dam, J. Kennedy, & F. Wielenga (red.), *Achter de zuilen. Op zoek naar religie in naoorlogs Nederland* (p. 255-277). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Boer, M. den (2007). Wake-up call for the Lowlands: Dutch counterterrorism from a comparative perspective. In: *Cambridge Review of International Affairs*, jg. 20, nr. 2, p. 285-302.
- Bohm, D. (2004). *On Dialogue*. Londen: Routledge.
- Bolkestein, F. (1991). *On the collapse of the Soviet Union* (paper gepresenteerd op de Liberal International Conference, 6 september 1991). Luzern: Liberal International Conference.
- Bollinger, S. (2013). *A dynamic courtship: The Salvation Army and the welfare state in the Netherlands (1887-1990)* (proefschrift). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- Boomsma, R. en B. O'Dwyer (2019). Constituting the governable NGO: The correlation between conduct and counter-conduct in the evolution of funder-NGO accountability relations. In: *Accounting, Organizations and Society*, jg. 72, p. 1-20.
- Bos, M. van den (2015). *Mensen van goede wil: een geschiedenis van de katholieke vredesbeweging Pax Christi 1948-2013*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.
- Bracke, S. (2013). Transformations of the secular and the 'Muslim Question'. Revisiting the historical coincidence of depillarisation and the institutionalisation of Islam in the Netherlands. In: *Journal of Muslims in Europe*, jg. 2, nr. 2, p. 208-226.
- Brandsen, T., W. van de Donk en K. Putters (2005). Griffins or chameleons? Hybridity as a permanent and inevitable characteristic of the third sector. In: *International Journal of Public Administration*, jg. 28, nr. 9-10, p. 749-765.
- Brandsen, T. en P. Karré, (2021). Hybridization and Hybridity. In: R. List, H. Anheier en S. Toepler (red.), *International Encyclopedia of Civil Society* (p.1-6). Cham: Springer.
- Brandsen, T. en U. Pape (2015). The Netherlands: The paradox of government-nonprofit partnerships. In: *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, jg. 26, nr. 6, p. 2267-2282.
- Braun, C. (2016). Het Nederlandse poldermodel langs de democratische meetlat. Over representativiteit, verantwoording en belangenvertegenwoordiging. In: M. Keune (red.), *Nog steeds een mirakel? De legitimiteit van het poldermodel in de eenentwintigste eeuw* (p. 37-60). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit* (inaugurele rede in Leiden, 16 september 2022). Geraadpleegd 6 juli 2026 via www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/oraties/oratie-braun.pdf.
- Braun, C. (2026). Maatschappelijke democratie op losse schroeven. In: *Christen Democratische Verkenningen*, jg. 2026, nr. 1, p. 103-107.
- Braun, C. en B. Fraussen (2025). *Mozaïek van Belangen: Naar beter inzicht in de betrokkenheid van externen bij publieke besluitvorming*. Leiden: Instituut Bestuurskunde, Universiteit Leiden.
- Brechenmacher, S. en T. Carothers (2019). *Defending Civic Space: Is the International Community Stuck?* Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Bröer, C. (2006). *Beleid vormt overlast: hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen* (proefschrift). Amsterdam: Askant.
- Bromley, P., E. Schofer en W. Longhofer (2020). Contentions over world culture: The rise of legal restrictions on foreign funding to NGOs, 1994-2015. In: *Social Forces*, jg. 99, nr. 1, p. 281-304.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods* (derde druk). New York: Oxford University Press.
- Burkens, M. (1989). *Algemene leerstukken van grondrechten naar Nederlands constitutioneel recht*. Zwolle: W. Tjeenk Willink.
- Buyse, A. (2025). Shrinking Space for Civil Society: Paradoxes and Response in the Defence of Human Rights. In: F. Gomez Isa, en G. Urrutia Asua (red.). *Human Rights Defenders Under Siege* (p. 42-50). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Chaghoulani, A., N. Heidema Silva en Nederlands Helsinki Comité (2026). *Monitoring Action for Civic Space. Landenrapport, 2025: Nederland*. Geraadpleegd 1 mei 2026 via www.nhc.nl/assets/uploads/2026/02/Netherlands-MACS-Country-Report-2025-Dutch.pdf.
- Chaudhry, S. (2022). The assault on civil society: Explaining state crackdown on NGOs. In: *International Organization*, jg. 76, nr. 3, p. 549-590.

- Christensen, D. en J. Weinstein (2013). Defunding dissent: Restrictions on aid to NGOs. In: *Journal of Democracy*, jg. 24, nr. 2, p. 77-91.
- CIVICUS (2025). *The CIVICUS Monitor downgrades the Netherlands' civic space to "Narrowed" amid increasing repression of protest rights*, 4 december 2024. Geraadpleegd 14 april 2026 via monitor.civicus.org/press-release/2024/netherlands/.
- Civil Liberties Union for Europe (2026). *Liberties rule of law report*. Berlijn: Civil Liberties Union for Europe. Geraadpleegd 30 april 2026 via liberties.eu/f/wtaqoq.
- Coenders, M., D. Burggraaf en M. Yenga (2025). *De ervaren ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland. Een verkenning van de percepties en ervaringen van maatschappelijke organisaties*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- CRM (2021). *Vijf actiepunten tegen institutioneel racisme*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- CRM (2025). *Tegenspraak Onder Druk. Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- Crienen, V., M. de Koning, U. Ryad, en G. Wiegers (red.) (2024). *Geschiedenissen van de islam in Nederland en Vlaanderen: Van de zestiende eeuw tot de Tweede Wereldoorlog*. Leuven: Universitaire Press.
- Cuba, S., L. van Dijk, V. Di Stasio, M. Lazëri, B. Martinovic, V. Seibel, S. Sprong, J. Velseboer en M. Witvliet (2025). *Nationaal onderzoek moslimdiscriminatie*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- D66, VVD en CDA (2025). *Aan de slag. Bouwend aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026-2030*. Den Haag: D66, VVD en CDA. Geraadpleegd 6 juli 2026 via open.overheid.nl/documenten/ae784c79-5e0a-4866-85f5-1b80c5dc614e/file.
- Dam, P. van (2024). *Fair Trade. Humanitarianism in the Age of Postcolonial Globalization*. Cambridge: University Press.
- Death, C. (2010). Counter-conducts: A Foucauldian Analytics of Protest. In: *Social Movement Studies*, jg. 9, nr. 3, p. 235-251.
- Dekker, P. (2004). De civil society als terrein en taak. In: *Tijdschrift voor Levensbeschouwing en Wetenschap*, jg. 2024, nr. 1, p. 5-21.
- Dupuy, K. en A. Prakash (2020). Global backlash against foreign funding to domestic nongovernmental organizations. In: W. Powell en P. Bromley (red.), *The nonprofit sector: A research handbook* (derde druk) (p. 618-630). Stanford: Stanford University Press.
- Dupuy, K., J. Ron en A. Prakash (2016). Hands off my regime! Governments' restrictions on foreign aid to non-governmental organizations in poor and middle-income countries. In: *World Development*, jg. 84, p. 299-311.
- Duyvendak, J., P. Geschiere en E. Tonkens (2016). *The Culturalization of Citizenship. Belonging and Polarization in a Globalizing World*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Duyvendak, J. en P. Scholten (2012). Deconstructing the Dutch multicultural model. A frame perspective on Dutch immigrant integration policymaking. In: *Comparative European Politics*, jg. 10, nr. 3, p. 266-282.
- ECF (2025). *Civic Space Report 2025*. Brussel: European Civic Forum. Geraadpleegd 6 juli 2026 via civic-forum.eu/wp-content/uploads/2025/06/Civic-Space-Report-2025-ECF.pdf.
- FATF (2023). *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures: The Netherlands*. Parijs: Financial Action Task Force. Geraadpleegd 8 juli 2026 via www.fatf-gafi.org/content/dam/fatf-gafi/mer/Mutual-Evaluation-Report-Netherlands-2022.pdf.coredownload.inline.pdf.
- Felten, H., A. Asante, R. Donker, I. Andriessen en S. Noor (2021). *Wat werkt in de aanpak van institutioneel racisme. Een literatuuronderzoek*. Utrecht: Kennisplatform Integratie en Samenleving.
- Feng, C. (2017). The NGO law in China and its impact on overseas funded NGOs. In: *Cosmopolitan Civil Societies: An Interdisciplinary Journal*, jg. 9, nr. 3, p. 95-105.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing Democracy. In: *Social Text*, nr. 25/26, p. 56-80.
- Fraussen B. (2020). The Organization of Interest Groups. In: Harris P., A. Bitonti, C. Fleisher, A. Skorkjær-Binderkrantz (red.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Londen: Palgrave Macmillan.
- Goede Doelen Nederland (2023). *Wat maakt goede doelen onmisbaar voor onze samenleving?* Amsterdam: Goede Doelen Nederland.

- Gorra, A. en M. Kornilaki (2010). Grounded theory: Experiences of two studies with a focus on axial coding and the use of the NVivo qualitative analysis software. In: *Methodology: Innovative approaches to research*, nr. 1, p. 30-32.
- Graaf, B. de (2013). *Religie als probleem van orde en veiligheid. Salafisme onder vuur*. In: S. van Bijsterveld en R. Steenvoorde (red.), *200 jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving* (p. 353-375). Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (WLP).
- Grant, M. (2025). Nederlandse christenen met een niet-westerse migratieachtergrond. In: *Religie & Samenleving*, jg. 20, nr. 3, p. 91-100.
- Halpin, D., en B. Fraussen (2017). Conceptualising the policy engagement of interest groups: Involvement, access and prominence. In: *European journal of political research*, jg. 56, nr. 3, p. 723-732.
- Hart, J. de, P. van Houwelingen en M. Versantvoort (2019). *Denkend aan Nederland*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Helleman, J. (2016). *De driehoek: veranderende posities van organisaties*, Stadsleite, maart 2016. Geraadpleegd 18 augustus 2025 via stadsleite.blogspot.com/2016/01/de-driehoek-veranderende-posities-van.html.
- Hirsch Ballin, E. en R. Steenvoorde (2013). *Een herleving van de departementen van Eredienst?* In: S. van Bijsterveld en R. Steenvoorde (red.), *200 jaar Koninkrijk: Religie, staat en samenleving* (p. 325-352). Oisterwijk: Wolf Legal Publishers (WLP).
- Hoogenboom, M. (2011). The Netherlands: two tiers for all. In: J. Clasen en D. Clegg (red.), *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe* (p. 75-99). Oxford: Oxford University Press.
- Hoorens, S., F. Nederveen, J. Snippe, J. de Muijnck en M. Sijtsma (2020). *Onderzoek naar buitenlandse financiering van religieuze instellingen in Nederland*. Cambridge en Santa Monica: RAND.
- Hul, L. van 't (2020). *Besloten. Politieke onderhandelingen tussen de Nederlandse overheid en religieuze organisaties, 1946-1996* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hul, L. van 't (2021). Claiming Conscripts. Political negotiations on humanistic spiritual care in the Dutch armed forces, 1946-1984. In: *Trajecta*, jg. 30, nr. 1, p. 14-35.
- Hul, L. van 't, S. Hardus en D. Postma (2026). *De Participatiewet en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Iskander, N. (2018). Design thinking is fundamentally conservative and preserves the status quo. In: *Harvard Business Review*. Geraadpleegd 6 juli 2026 via hbr.org/2018/09/design-thinking-is-fundamentally-conservative-and-preserves-the-status-quo?autocomplete=true.
- Jansen, Y. (2013). *Secularism, assimilation and the crisis of multiculturalism*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- JenV (2023). Antwoorden kamervragen over 'de Nederlandse man die al twee maanden vast zit'. Brief ministerie van Justitie en Veiligheid (kenmerk: 4925022) van 10 oktober 2023, in antwoord op brief Tweede Kamer (kenmerk: 2023Z15297) van 15 september 2023, p. 1-4. Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd 15 juli 2026 via www.rijksoverheid.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/10/10/antwoorden-kamervragen-over-de-nederlandse-man-die-al-twee-maanden-vast-zit/antwoorden-kamervragen-over-de-nederlandse-man-die-al-twee-maanden-vast-zit.pdf.
- Jong, J. de en J. Duyvendak (2021). Claiming the right to belong: de-stigmatisation strategies among Turkish-Dutch Muslims. In: *Identities*, jg. 30, nr. 3, p. 411-431.
- Kamolli, M. (2016). *Human rights defenders on the face of shrinking civil society space: the case of Russia and Hungary* (proefschrift). Nottingham: University of Nottingham.
- Karsten, N. en M. Geuskens (2024). De burgemeester als compliance officer?: Een kritische reflectie op het wetsvoorstel Wtmo en het 'Afwegingskader nieuwe burgemeestersbevoegdheden'. In: *Nederlands Juristenblad*, jg. 99, nr. 28, p. 2204-2210.
- Kennedy, J. (2012). *Stad op een berg: de publieke rol van protestantse kerken*. Utrecht: Boekencentrum.
- Keutgen, J. en S. Dodsworth (2020). Addressing the global emergency of shrinking civic space and how to reclaim it: a programming guide. In: *Westminster Foundation for Democracy*, december 2020.
- Kolko, J. (2018). The divisiveness of design thinking. In: *Interactions*, jg. 25, nr. 3, p. 28-34.
- Koning, M. de (2016). *Een ideologische strijd met de islam: Fortuyns gedachtegoed als scharnierpunt in de radicalisering van moslims/het woord als wapen*. Uithoorn: Karakter Uitgevers.

- Koning, M. de (2010). Understanding Dutch Islam: Exploring the relationship of Muslims with the State and the public sphere in the Netherlands. In: H. Moghissi en H. Ghorashi (red.), *Muslim Diaspora in the West. Negotiating Gender, Home and Belonging* (p. 181-196). Burlington: Ashgate Publishing Company.
- Kortmann, M. (2012). Religious Governance and Integration Policies in Germany and the Netherlands: The Impact on the Self-Portrayal and Strategies of Muslim Organizations. In: *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, jg. 10, nr. 3, p. 299-318.
- Koppenjan, J., J. Popering-Verkerk, J. Meer, C. Vroon, W. Spekkink en M. Duijn (2024). *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid. Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Kouwenhoven, A. en M. Holdert (2018). AIVD waarschuwt Den Haag voor omstreden financier As Soennah-moskee. In: *NRC Handelsblad*, 17 april 2018.
- Kunst, S., E. Miltenburg en J. den Ridder (2025). *Burgerperspectieven 2025 Bericht 3. Update: stand van het land*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Landman, N. (1992). *Van mat tot minaret: De institutionalisering van de islam in Nederland*. Amsterdam: VU uitgeverij.
- Lelieveldt, H. (1999). *Wegen naar macht: politieke participatie en toegang van het maatschappelijk middenveld op lokaal niveau* (proefschrift). Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Lewis, J., M. McGann en E. Blomkamp (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. In: *Policy & Politics*, jg. 48, nr. 1, p. 111-130.
- De Limburger (2024). (Oud-)bestuurders moskee Geleen definitief vrijgesproken van geknoei met financiering. In: *De Limburger*, 2 oktober 2024. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.limburger.nl/regio/sittard-geleen/oud-bestuurders-moskee-geleen-definitief-vrijgesproken-van-geknoui-met-financiering/22332403.html.
- Lindekilde, L. (2013). *Claims making. The Wiley Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Londen: Wiley.
- Lührmann, A. en S. Lindberg (2019). A third wave of autocratization is here: what is new about it?. In: *Democratization*, jg. 26, nr. 7, p. 1095-1113.
- Macey, J. R. (1992). Organizational design and political control of administrative agencies. In: *The Journal of Law, Economics, and Organization*, jg. 8, nr. 1, p. 93-110.
- Maussen, M. (2015). Institutional change and the incorporation of Muslim populations: religious freedoms, equality and cultural diversity. In: M. Burchardt en I. Michalowski (red.), *After Integration: Islam, Conviviality and Contentious Politics in Europe* (p. 79-104). Berlijn: Springer.
- Meer, T. van der en J. den Ridder (2025). *Kennisnotitie Vertrouwen in de landelijke politiek*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Meer, T. van der en P. van Erkel (2024). Moving beyond the political trust crisis debate: Residual analyses to understand trends in political trust. In: *European Journal of Political Research*, jg. 63, nr. 3, p. 1240-1257.
- Meeteren, M. van en L. van Oostendorp (2019). Are Muslims in the Netherlands constructed as a 'suspect community'? An analysis of Dutch political discourse on terrorism in 2004-2015. In: *Crime, Law and Social Change*, jg. 71, nr. 5, p. 525-540.
- Miller-Stevens, K., J. Taylor en J. Morris (2015). Are we really on the same page? An empirical examination of value congruence between public sector and nonprofit sector managers. In: *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, jg. 26, nr. 6, p. 2424-2446.
- MPO (2025). *Position paper van moslims aan het nieuwe kabinet. Voor vrijheid, veiligheid en vertrouwen*. Monitor Politieke Ontwikkeling. Geraadpleegd 6 juli 2026 via monitorpolitiekeontwikkeling.nl/wp-content/uploads/Position-Paper-Moslim-Overheid-december-2025-def.pdf.
- Monteiro, M. en K. Biekart (2014). Maatschappelijk organisaties, de weg kwijt? In: S. Verwer, L. Schulpen en R. Ruben (red.), *Hoe nu verder? 65 jaar Nederlandse ontwikkelingssamenwerking* (p. 248-258). Edam: LM Publishers.
- Moor, T. de (2019). Over oude burgercollectieven en burgercollectieven door en voor ouderen. In: *Geron Tijdschrift*, jg. 21, nr. 3, p. 1-5. Geraadpleegd 7 juli 2026 via gerontijdschrift.nl/artikelen/over-oude-burgercollectieven-en-burgercollectieven-door-en-voor-ouderen/.
- Morris, D. (2016). The Charity Commission for England and Wales: A Fine Example or Another Fine Mess? In: *Chi.-Kent L. Rev.*, jg. 91, p. 965-990.

- Nationale Ombudsman (2024a). Nationale Ombudsman start onderzoek naar CTER-registratie. Geraadpleegd 15 april 2026 via www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2024/nationale-ombudsman-start-onderzoek-naar-cter-registratie.
- Nationale Ombudsman (2024b). *Blind vertrouwen? Een onderzoek naar CTER-registraties en de impact ervan op het leven van burgers*. Rapportnummer 2024/098. Den Haag: Nationale ombudsman.
- Nederland, T. en J.W. Duyvendak (2004). *De kunst van effectieve belangenbehartiging door de patiënten- en cliëntenbeweging. De praktijk*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Nederlandse Vereniging van Banken (2024). Discriminatie en Racisme in het Klantonderzoek. Rapport: Self-assessment, geraadpleegd 6 juli 2026 via www.nvb.nl/media/ik4f5rhe/nvb-aanvullend-onderzoeksrapport-self-assessment_finaal-01032024.pdf.
- Negri, G. en F. Pazderski (2021). *Mapping shrinking civic space in Europe*. Geraadpleegd 6 juli 2026 via Civitates.eu.org.
- Noije, L. van, J. den Ridder en B. Geurkink (2023). Democratie en Vertrouwen. In: D. Verbeek-Oudijk, S. Hardus, A. van den Broek en M. Reijnders (red.), *Notities. Sociale en Culturele Ontwikkelingen. Stand van Nederland 2023*, p. 98-123. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- NOS (2016). Kabinet weigert lijst moskeeën bekend te maken. In: NOS.nl, 1 juli 2016. Geraadpleegd 7 juli 2026 via nos.nl/nieuwsuur/artikel/2114825-kabinet-weigert-lijst-moskeeen-bekend-te-maken.
- NOS (2019). Grote zorgen Tweede Kamer na onderzoek salafistische moskeescholen. In: NOS.nl, 10 september 2019. Geraadpleegd 7 juli 2026 via nos.nl/nieuwsuur/artikel/2301159-grote-zorgen-tweede-kamer-na-onderzoek-salafistische-moskeescholen.
- NOS (2022a). Kabinet wil toezicht op weekendscholen: 'Gevaar voor parallelle samenlevingen'. In: NOS.nl, 18 november 2022. Geraadpleegd 7 juli 2026 via nos.nl/artikel/2452893-kabinet-wil-toezicht-op-weekendscholen-gevaar-voor-parallelle-samenlevingen.
- NOS (2022b). Moslimorganisaties doen aangifte tegen Wiersma om 'schenden grondwet'. In: NOS.nl, 5 december 2022. Geraadpleegd 7 juli 2026 via nos.nl/artikel/2455217-moslimorganisaties-doen-aangifte-tegen-wiersma-om-schenden-grondwet.
- NOS (2023a). Racismecoördinator: 'Structurele discriminatie van moslims bij banken'. In: NOS.nl, 6 april 2023. Geraadpleegd 7 juli 2026 via nos.nl/artikel/2470362-racismecoordinator-structurele-discriminatie-van-moslims-bij-banken.
- NOS (2023b). Belastingdienst onderzocht Haagse moskee onterecht. In: NOS.nl, 23 augustus 2023. Geraadpleegd 7 juli 2026 via nos.nl/artikel/2487644-belastingdienst-onderzocht-haagse-moskee-onterecht.
- NOS (2024). Ombudsman: beter toezicht nodig op terrorismeregistraties. In: NOS.nl, 12 november 2024. Geraadpleegd 7 juli 2026 via nos.nl/artikel/2544257-ombudsman-beter-toezicht-nodig-op-terroriseregistraties.
- NRC (2018). Geheime lijsten financiering moskeeën onthuld. In: NRC, 23 april 2018. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.nrc.nl/nieuws/2018/04/23/geheime-lijsten-financiering-moskeeen-onthuld-a1600487.
- NRC (2019a). Salafistische scholen leren kinderen zich af te keren van Nederland. In: NRC, 10 september 2019. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.nrc.nl/nieuws/2019/09/10/salafistische-scholen-leren-kinderen-zich-af-te-keren-van-nederland-a3972845.
- NRC (2019b). Hoe de Onderwijsinspectie haar boekje te buiten ging bij het Cornelius Haga Lyceum. In: NRC, 15 december 2019. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.nrc.nl/nieuws/2019/12/15/het-stond-al-vast-de-leiding-van-het-haga-moest-weg-a3983925.
- NRC (2020). Ook minister Slob krijgt een dreun van de rechter. In: NRC, 20 januari 2020. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.nrc.nl/nieuws/2020/01/20/rechter-begrenst-overheid-opnieuw-a3987534.
- NRC (2021). Undercover naar de moskee: geheim onderzoek naar islamitische organisaties. In: NRC, 15 oktober 2021. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.nrc.nl/nieuws/2021/10/15/undercover-naar-de-moskee-hoe-gemeenten-al-jaren-een-bedrijf-inhuren-om-heimelijk-islamitische-organisaties-te-onderzoeken-a4061964.
- NRC (2023). Ministerie van Sociale Zaken deed ook geheim onderzoek naar moskeeën. In: NRC, 19 september 2023. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.nrc.nl/nieuws/2023/09/19/ministerie-van-sociale-zaken-deed-ook-geheim-onderzoek-naar-moskeeen-a4174859.

- NRC (2024). Staat moet Cornelius Haga Lyceum schadevergoeding betalen, verspreidde 'onjuist frame'. In: NRC, 4 september 2024. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.nrc.nl/nieuws/2024/09/04/staat-moet-cornelius-haga-lyceum-schadevergoeding-betalen-verspreidde-onjuist-frame-a486q569.
- NRC (2025). Wet bestuurlijk verbod op ondermijnende organisaties sneuvelt in de Eerste Kamer. In: NRC, 27 mei 2025. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.nrc.nl/nieuws/2025/05/27/wet-bestuurlijk-verbod-op-ondermijnende-organisaties-sneuveld-in-eerste-kamer-a489q4848?t=1749541173.
- Oudenhoven-Van der Zee, K. van (2025). *Wat ons verbindt - Bouwstenen van een veerkrachtige samenleving* (oratie). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Outmany, F. (2026). *Negotiating Interpellation. Narratives and journeys of Muslim women activists in the UK and the Netherlands* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Pacheco-Vega, R. (2018). Forward citation tracing and backwards citation tracing in literature reviews. In: Raul Pacheco, 29 januari 2018. Geraadpleegd 14 april 2026 via www.raulpacheco.org/2018/02/forward-citation-tracing-and-backwards-citation-tracing-in-literature-reviews/.
- Patel, I. (2017). Emergence of institutional islamophobia: The case of the Charity Commission of England and Wales. In: *ReOrient*, jg. 3, nr. 1, p. 23-49.
- Pautasso, M. (2019). The structure and conduct of a narrative literature review. In: M. Shoja, A. Arynchyna, M. Loukas, A. V. D'Antoni, S. M. Buerger, M. Karl, R. S. Tubbs, *A guide to the scientific career: Virtues, communication, research and academic writing* (p. 299-310). Londen: Wiley.
- Peters, B. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Ploszka, A. (2020). Shrinking space for civil society: A case study of Poland. In: *European Public Law*, jg. 26, nr. 4.
- Posthumus, H., J. den Ridder en J. de Hart (2014). *Verenigd in verandering. Grote maatschappelijke organisaties en ontwikkelingen in de Nederlandse civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Powell, M., A. Gillett en B. Doherty (2019). Sustainability in social enterprise: hybrid organizing in public services. In: *Public Management Review*, jg. 21, nr. 2, p. 159-186.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- PVV, VVD, NSC, BBB (2024). Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord door het kabinet, 13 september 2024. Geraadpleegd 14 april 2026 via open.overheid.nl/documenten/ronl-f525d4046079b0beabc6f897f79045ccf2246e08/pdf.
- Rath, J., T. Sunier en A. Meyer (1997). Islam in the Netherlands: The establishment of Islamic institutions in a de-pillarizing society. In: *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, jg. 88, nr. 4, p. 389-395.
- Roggeband, C. en R. Vliegthart (2007). Divergent Framing: The Public Debate on Migration in the Dutch Parliament and Media, 1995-2004. In: *West European Politics*, jg. 30, nr. 3, p. 524-548.
- Roggeveen, S. (2020). *Jewish-Muslim Relations in Amsterdam. Cooperation and Tension in Times of Turmoil* (proefschrift). Amsterdam: University of Amsterdam.
- Schinkel, W. (2010). The Virtualization of Citizenship. In: *Critical Sociology*, jg. 36, nr. 2, p. 265-283.
- Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme (2025). Keer op keer. Inzichten in gestapelde discriminatie-ervaringen in Nederland en Europa. In: *Voortgangsrapportage Staatscommissie tegen Discriminatie en Racisme*, maart 2025. Geraadpleegd 6 juli 2026 via open.overheid.nl/documenten/e8658a30-1318-4d2e-b97f-boe5c01b48ce/file.
- Stolk, R. (2020). Wie zijn zij...?! De representativiteit van procederende belangenorganisaties. In: *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht*, jg. 2020, nr. 8, p. 472-480.
- Sullivan E., B. Fraussen en C. Braun (2025). Lead, link, or leverage?: An integrative framework to assess different government roles in collaborative governance processes across political systems. In: *Policy Studies Journal*, jg. 53, nr. 4, p. 971-993.
- Sunier, T. (2022). *The Janus-Face of Bureaucratic Incorporation of Islam in Europe*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- SZW (2023a). Beantwoording Kamervragen over 'de illegale undercover onderzoeken bij moskeeën', 27 september 2023, referentienummer 2023Z15630. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd 8 juli 2026 via open.overheid.nl/documenten/sec2352d-b9bo-445e-84be-aa358e2966b9/file.

- SZW (2023b). Kamerbrief Herstel vertrouwen overheid en Moslimgemeenschappen, 18 september 2023, referentienummer 2023-0000514863. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd 8 juli 2026 via www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/09/19/kamerbrief-herstel-vertrouwen-overheid-en-moslimgemeenschappen.
- Thomas, G. (2021). *How to do your case study*. Londen; Thousand Oaks, Californië: Sage.
- Tjeenk Willink, H. (2021). *Kan de overheid crises aan?: waarom het belangrijk is om groter te denken en kleiner te doen*. Amsterdam: Prometheus.
- Tjeenk Willink, H. (2023). *Het tij tegen: De democratische rechtsorde als fundament*. Amsterdam: Prometheus.
- TK (1982/1983). Nota Minderheden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1982/1983, 16102, nr. 20-21.
- TK (2015/2016a). Motie van het lid Sjoerdsma inzake transparantie en openbaarheid over herkomst van financiering van religieuze instellingen. Motie van 25 mei 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 29614, nr. 42.
- TK (2015/2016b). Gewijzigde motie van de leden Heerma en Karabulut (t.v.v. 29614, nr. 45) over voorkomen van financiering van Nederlandse gebedshuizen door buitenlandse overheden. Motie van 31 mei 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 29614, nr. 49.
- TK (2015/2016c). Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Brief van 5 juli 2016. Tweede Kamer vergaderjaar 2015/2016, 29614, nr. 50.
- TK (2017/2018a). Motie van het lid Van Kooten-Arissen over de aanmeldplicht voor kleine demonstraties. Motie van 29 mei 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29614, nr. 81.
- TK (2017/2018b). Motie van de leden Sjoerdsma en Segers over een nieuw onafhankelijk onderzoek naar buitenlandse financiering. Motie van 30 mei 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29614, nr. 82.
- TK (2017/2018c). Motie van de leden Karabulut en Segers over delen van informatie over buitenlandse financiering. Motie van 30 mei 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29614, nr. 85.
- TK (2017/2018d). Motie van de leden Van der Staaij en Karabulut over parlementaire ondervraging over ongewenste financiering. Motie van 30 mei 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29614, nr. 91.
- TK (2017/2018e). Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelmig van dieren voorafgaand aan de slacht. Voorstel van wet (initiatiefvoorstel). Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 34908, nr. 2.
- TK (2017/2018f). Voorstel van wet van het lid Thieme tot wijziging van de Wet dieren in verband met de invoering van een algehele plicht tot bedwelmig van dieren voorafgaand aan de slacht. Memorie van toelichting (initiatiefvoorstel). Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 34908, nr. 3.
- TK (2017/2018g). Motie van de leden Becker en Segers over geen subsidie voor organisaties die integratie tegenwerken. Motie van 30 mei 2018. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017/2018, 29614, nr. 87.
- TK (2018/2019a). Voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij, houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties). Voorstel van Wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 35079, nr. 2.
- TK (2018/2019b). Voorstel van wet van de leden Kuiken, Van Toorenburg, Van Oosten, Van der Graaf en Van der Staaij, houdende regels over het bestuursrechtelijk verbieden van organisaties die een cultuur van wetteloosheid creëren, bevorderen of in stand houden (Wet bestuurlijk verbod ondermijnende organisaties). Memorie van toelichting (initiatiefvoorstel). Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 35079, nr. 3.
- TK (2018/2019d). Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. Brief van het Presidium van 27 juni 2019. Tweede Kamer, vergaderjaar 2018/2019, 35228, nr. 1.
- TK (2019/2020). Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. Brief van de Parlementaire ondervragingscommissie van 25 juni 2020, en nader rapport POCOB. Tweede Kamer, vergaderjaar 2019/2020, 35228, nr. 4.
- TK (2020/2021a). Brief van de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en Rechtsbescherming. Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. Brief aan de Tweede Kamer van 23 november 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35228, nr. 33.

- TK (2020/2021b). *Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)*. Voorstel van Wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35646, nr. 2.
- TK (2020/2021c). *Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35646, nr. 3.
- TK (2020/2021d). *Advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport*. Rapport. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35646, nr. 4.
- TK (2020/2021e). *Brief van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Buitenlandse Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media en Rechtsbescherming*. Parlementaire ondervraging ongewenste beïnvloeding uit onvrije landen. Brief van 23 november 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2020/2021, 35228, nr. 33.
- TK (2022/2023a). *Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)*. Nota naar aanleiding van het verslag van 4 mei 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 35646, nr. 6.
- TK (2022/2023b). *Regels voor het inzichtelijk maken van buitenlandse donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie maatschappelijke organisaties)*. Nadere Wijzigingen van Wet van 4 mei 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 35646, nr. 7.
- TK (2022/2023c). *Gewijzigde motie van het lid Stoffer c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 36 (Wijziging van de Klimaatwet (implementatie Europese klimaatwet))*. Motie van 21 februari 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022/2023, 36169, nr. 37.
- TK 2023/2024a. *Motie van het lid Diederik van Dijk c.s. over nadere representativiteitsvereisten verkennen voor belangenorganisaties met een ideëel doel en hiermee de motie-Stoffer c.s. uitvoeren*. Motie van 7 februari 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36169, nr. 41.
- TK (2023/2024b). *Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*. Samenwerking imamopleiding beëindigd. Brief van 29 april 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 35228, nr. 47.
- TK (2023/2024c). *Brief van de minister voor Primair en Voortgezet Onderwijs*. Toelichting op reikwijdte voorgenomen wetsvoorstel toezicht op informeel onderwijs en opheffingsnormen en discretionaire bevoegdheid in primair onderwijs. Brief van 20 maart 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 29614/31293, nr. 172.
- TK (2024/2025a). *Motie van het lid Grinwis c.s. over in de nieuwe antiwitwas aanpak ruim baan maken voor stichtingen, verenigingen en kerken*. Motie van 30 januari 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 31477, nr. 108.
- TK (2024/2025b). *Motie van de leden Van Dijk en Eerdman over sanctielijst terrorisme*. Motie van 2 oktober 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2024/2025, 29279, nr. 882.
- TK (2024/2025c). *Motie van het lid Van Dijk over bijzondere voorwaarden organisaties*. Motie van 2 oktober 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 29279, nr. 883.
- TK (2024/2025d). *Motie van het lid Van der Plas c.s. over Geweldsincidenten in Amsterdam*. Motie van 13 november 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 36651, nr. 11.
- TK (2024/2025e). *Motie van het lid Stoffer over Geweldsincidenten in Amsterdam*. Motie van 13 november 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 36651, nr. 17.

- TK (2024/2025f). Behandeling van het wetsvoorstel Regels voor het inzichtelijk maken van donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot het tegengaan van ondermijning door maatschappelijke organisaties, alsmede tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties) (35646). Handelingen 49 (25) van 4 februari 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025.
- TK (2024/2025g). Behandeling van het wetsvoorstel Regels voor het inzichtelijk maken van donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot het tegengaan van ondermijning door maatschappelijke organisaties, alsmede tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties) (35646). Handelingen 66 (5) van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025.
- TK (2024/2025h). Behandeling van het wetsvoorstel Regels voor het inzichtelijk maken van donaties ontvangen door maatschappelijke organisaties en tot het tegengaan van ondermijning door maatschappelijke organisaties, alsmede tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek, de Handelsregisterwet 2007 en de Wet op de economische delicten in verband met het deponeren van de balans en de staat van baten en lasten door stichtingen (Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties) (35646). Handelingen 66 (8) van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025.
- TK (2024/2025i). Brief van de minister van JenV. Beantwoording van Kamervragen door de minister van JenV. Brief van 14 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 29.
- TK (2024/2025j). Motie van het lid El Abassi over het wetsvoorstel opnieuw voorleggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Motie van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 43.
- TK (2024/2025k). Motie van het lid El Abassi over de Wtmo in de huidige vorm niet invoeren. Motie van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 44.
- TK (2024/2025l). Gewijzigde motie van het lid Diederik van Dijk c.s. over een meer risicogerichte aanpak van ongewenste buitenlandse financiering van maatschappelijke organisaties (t.v.v. 35646-45). Motie van 1 april 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 51.
- TK (2024/2025m). Amendement van het lid Diederik van Dijk c.s. ter vervanging van nr. 13 over alleen inzicht verschaffen in donaties van minimaal 15.000 euro. Amendement van 19 maart 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 35.
- TK (2024/2025n). Gewijzigd subamendement van de leden Van Nispen en Mutluer ter vervanging van nr. 30 over een indexatiegrondslag en regels over het opknippen van donaties. Subamendement van 19 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 37.
- TK (2024/2025o). Gewijzigd subamendement van de leden Bikker en Becker ter vervanging van nr. 28 over bij amvb een lager drempelbedrag kunnen vaststellen voor hoogrisicolanden. Subamendement van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 47.
- TK (2024/2025p). Motie van het lid Bikker c.s. over normale, bonafide vormen van vrijwilligerswerk uitsluiten van de Wtmo. Motie van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 42.
- TK (2024/2025q). Gewijzigd amendement van het lid Mutluer ter vervanging van nr. 16 over een verplicht overleg met het OM voordat de burgemeester informatie kan opvragen. Amendement van 4 februari 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 22.
- TK (2024/2025r). Amendement van de leden Bikker en Mutluer ter vervanging van nr. 20 over de termijn om informatie te verstrekken uitbreiden naar vier weken. Amendement van 4 februari 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 25.
- TK (2024/2025s). Motie van het lid Mutluer over richtsnoeren opstellen voor de toepassing van artikel 4a. Motie van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 39.
- TK (2024/2025t). Amendement van het lid Six Dijkstra ter vervanging van nr. 9 over aanvullende regels kunnen stellen over de beveiliging van donatiegegevens. Amendement van 4 februari 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 23.
- TK (2024/2025u). Gewijzigd amendement van het lid El Abassi ter vervanging van nr. 34 over donatiegegevens vijf in plaats van zeven jaar bewaren. Motie van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 50.

- TK (2024/2025v). *Gewijzigd amendement van het lid Bikker ter vervanging van nr. 19 over een maximale bewaartermijn van vijf jaar*. Amendement van 20 maart 2025. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 35646, nr. 46.
- TK (2025/2026). *Brief van de minister van Justitie en Veiligheid. Mogelijkheden tot het verbieden van organisaties die extremisme en terrorisme bevorderen en tot het tegengaan van ongewenste buitenlandse financiering*. Brief van 19 maart 2026. Tweede Kamer, vergaderjaar 2025/2026, 29754-777.
- Trapman, L. en S. Hooijer (2025). De Wet transparantie maatschappelijke organisaties. Een sterk staaltje slechte wetgeving. In: *Nederlands Juristenblad*, nr. 34, p. 1-10.
- Trouw (2023). 'Nieuw toeslagenschandaal' ontstaat in de omgang van banken met moslims. In: *Trouw*, 5 april 2023. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.trouw.nl/religie-filosofie/nieuw-toeslagenschandaal-ontstaat-in-de-omgang-van-banken-met-moslims~b5689b20/.
- Uitermark, J., P. Mepschen en J. Duyvendak (2013). Populism, sexual politics, and the exclusion of Muslims in the Netherlands. In: J. R. Bowen, C. Bertossi, J.W. Duyvendak en M. Krook (red.), *European states and their Muslim citizens: The impact of institutions on perceptions and boundaries* (p. 235-255). Cambridge: Cambridge University Press.
- De Volkskrant (2018a). As Soennah-moskee krijgt dubieus geld uit Koeweit, waarschuwt de AIVD. In: *De Volkskrant*, 28 april 2018. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/as-soennah-moskee-krijgt-dubieus-geld-uit-koeweit-waarschuwt-de-aivd~begb8074/.
- De Volkskrant (2018b). Haagse burgemeester roept kabinet op met wet te komen om ongewenste financiering moskeeën te bestrijden. In: *De Volkskrant*, 30 april 2018. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/haagse-burgemeester-roept-kabinet-op-met-wet-te-komen-om-ongewenste-financiering-moskeeen-te-bestrijden~be651d1d/.
- De Volkskrant (2022). Kabinet wil extra toezicht op weekendscholen: 'Optreden tegen homodiscriminatie en Holocaustontkenning'. In: *De Volkskrant*, 18 november 2022. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/kabinet-wil-extra-toezicht-op-weekendscholen-optreden-tegen-homodiscriminatie-en-holocaustontkenning~bc57452a/.
- Vliek, M. (2021). *Former Muslims in Europe. Between Secularity and Belonging*. Abingdon: Routledge.
- Vliek, M. en M. de Koning (2020). *Beleidsinstrumenten en extremistische wereldbeelden*. Rapport voor het WODC. Nijmegen: Radboud Universiteit.
- Vliek, M. en M. de Koning (2023). *The Netherlands*. In: R. McNeil-Willson en A. Triandafyllidou (red.), *Routledge Handbook of Violent Extremism and Resilience* (p. 139-152). Londen: Routledge.
- Vlug, J., K. Kros en E. Stobbe (2025). *Tussen minaret & ministerie: vertrouwen tussen moskeeën en overheid. Een peiling*. Rotterdam: Moslimpeil.
- Vollstedt, M. en S. Rezat, (2019). An introduction to grounded theory with a special focus on axial coding and the coding paradigm. In: *Compendium for early career researchers in mathematics education*, jg. 13, nr. 1, p. 81-100.
- Voogd, J. de en R. Cuperus (2021). *Atlas van afgehaakt Nederland*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Waldner, D. en E. Lust. (2018). Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding. In: *Annual Review Political Science*, jg. 21, p. 93-113.
- Weiss, R. (1994). *Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies*. New York: Free Press.
- Wessel, M. van (2024). Ruimte voor actie wordt sluipenderwijs ingeperkt. In: *Trouw*, 15 oktober 2024. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.trouw.nl/opinie/opinie-ruimte-voor-actie-wordt-sluipenderwijs-ingeperkt~bbod7b42/.
- Wessel, M. van (2026). Solidarity in contentious times: the Dutch populist radical right versus development NGOs. In: B. Greve, V. Poškutė en A. Lopes (red.), *Handbook on Social Policy and Civil Society* (p. 215-228).
- Wessel, M. van, M. B. van Paassen en J. van Lit (2025). *Tegen democratische erosie: Samen scherp op inperking van maatschappelijke tegenmacht*. Amsterdam: Stichting Democratie en Media, geraadpleegd 6 juli 2026 via edepot.wur.nl/688380.
- Zuydam, S. van, B. van de Velde en M. Kuiper (2013). Het maatschappelijk middenveld in beweging. In: *Bestuurskunde*, jg. 22, nr. 1, p. 13-22.

Dit is een uitgave van:
Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag
www.scp.nl
info@scp.nl



Sociaal en Cultureel Planbureau

De Participatiewet en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

De Participatiewet en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Leonard van 't Hul

Sarah Hardus

Dirk Postma

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, augustus 2026

Het Sociaal en Cultureel Planbureau is een interdepartementaal, wetenschappelijk instituut, dat – gevraagd en ongevraagd – sociaal-wetenschappelijk onderzoek verricht. Het SCP rapporteert aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer, de ministeries en maatschappelijke en overheidsorganisaties. Het SCP valt formeel onder de verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het SCP is opgericht bij Koninklijk Besluit op 30 maart 1973. Het Koninklijk Besluit is per 1 april 2012 vervangen door de ‘Regeling van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen voor de Planbureaus’.

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2026
Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag
Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht
Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Copyright

U mag citeren uit SCP-rapporten, mits u de bron vermeldt.

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

- 1 het digitale bestand (rapport) intact blijft;
- 2 u de bron vermeldt;
- 3 u de meest actuele versie van het bestand beschikbaar stelt, bijvoorbeeld na verwerking van een erratum.

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

Via onze website kunt u zich kosteloos abonneren op een elektronische attendering bij het verschijnen van nieuwe uitgaven.

Inhoud

Voorwoord	6
Samenvatting	7
S.1 Doel van dit rapport en onderzoeksvragen	7
S.2 Hoofdboodschap	7
S.3 Perspectieven op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld	8
S.4 Ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis	10
S.5 Aanbevelingen voor de toekomst	11
1 Inleiding	12
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	12
1.2 Casuïstiek: de Participatiewet herziening	13
1.3 Dataverzameling	14
1.4 Analytisch kader	16
1.5 Opbouw rapport	18
2 De Participatiewet herziening en de rol van maatschappelijke organisaties	19
2.1 De Participatiewet en haar herziening	19
2.2 De formele rol van maatschappelijke organisaties	21
3 Van programmaplan naar praktijk: ambtenaren aan het woord	24
3.1 Responsiviteit en rolopvattingen	24
3.2 De ambtelijke omgang met representativiteit	28
3.3 Strikte verwachtingen over interacties met organisaties	30
3.4 Afsluitend	32
4 Maatschappelijke organisaties en de Participatiewet herziening	34
4.1 Frustraties over belemmeringen	34
4.2 Strategieën van belangenbehartiging	38
4.3 In- en uitsluiting: een ongelijk speelveld en concurrentiedynamieken	43
4.4 Afsluitend	47
5 Ervaringsdeskundigheid en de zoektocht naar relevante kennis	48
5.1 Context: Ervaringsdeskundigheid, ervaringskennis en organisaties	49
5.2 Ambtenaren en ervaringsdeskundigheid	50
5.3 Maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigheid	52
5.4 Ervaringskennis als bron van in- en uitsluiting	55
5.5 Afsluitend	60

6	Slot: de ruimte voor het maatschappelijk middenveld?	62
6.1	Ruimte voor organisaties: interacties in een ongelijk speelveld	62
6.2	Strategieën van belangenbehartiging	65
6.3	Ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis	65
6.4	Naar meer wederzijds begrip en aandacht voor machtsongelijkheid	66
6.5	Slotwoord: de ruimte voor het maatschappelijk middenveld	68
Literatuur		69
Bijlage A: De Participatiewet en het Sociaal en Cultureel Planbureau		73
Bijlage B: Verantwoording van selectie van respondenten		74

Voorwoord

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) kent een traditie van onderzoek naar ontwikkelingen binnen het maatschappelijk middenveld. Het uitgangspunt is steeds de vraag welke bijdrage het verenigingsleven, maatschappelijke organisaties en het vrijwilligerswerk leveren aan de ontwikkeling en instandhouding van een vitale *civil society*.

Met dit onderzoeksrapport over besluitvorming rond de Participatiewet herziening beoogt het SCP een actueel inzicht te bieden in de verhoudingen tussen het maatschappelijk middenveld en de overheid.

Het onderzoek laat zien dat er bij de herziening van de Participatiewet duidelijk ruimte is gemaakt voor de inbreng van maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen. Tegelijkertijd leven er bij de maatschappelijke organisaties zorgen over de representativiteit van de organisaties die mee kunnen praten. Dit heeft als risico dat de gemeenschappelijke wens om het beleidsinstrumentarium van de Participatiewet beter te laten aansluiten op de gebruikers niet ten volle wordt gerealiseerd. Of het nu gaat om uitkeringsgerechtigden, cliëntmanagers of andere betrokkenen.

Dit onderzoeksrapport is onderdeel van een breder onderzoeksproject vanuit het SCP naar de stand van het middenveld. Gelijktijdig verschijnt vanuit dat project een casusonderzoek naar ontwikkelingen rond het wetsvoorstel Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties (Wtmo), en een synthese genaamd Het maatschappelijk middenveld in de knel waarin we lessen trekken uit beide onderzoeksrapporten.

Voor de bijdragen aan de leescommissie van dit rapport danken wij hartelijk dr. Bert Fraussen, universitair hoofddocent aan de Universiteit Leiden, dr. Wouter Mensink, onderzoeker en gespreksbegeleider bij Public Mediation, en dr. Joke van der Zwaard, ontwikkelingspsychologe en zelfstandig onderzoekster.

Prof. dr. Karen van Oudenhoven-van der Zee (directeur)
Drs. Charlotte van Hees (adjunct-directeur)

Samenvatting

S.1 Doel van dit rapport en onderzoeksvragen

Dit rapport gaat over de ruimte die maatschappelijke organisaties krijgen en nemen om de belangen van hun achterban te behartigen bij de herziening van de Participatiewet.

De samenwerking tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld biedt mogelijkheden om de responsiviteit van de overheid te vergroten. Het maatschappelijk middenveld heeft daarbij een brugfunctie tussen burgers en overheid: vanwege hun achterban zijn maatschappelijke organisaties in staat om de noden en behoeften van burgers te signaleren en te agenderen bij de overheid. Met hun kennis en inzichten helpen organisaties ambtenaren en politici bij het maken van beleidsafwegingen.

Om hun verschillende rollen binnen de samenleving te kunnen vervullen, hebben maatschappelijke organisaties handlingsruimte nodig. In politieke zin gaat die ruimte bijvoorbeeld over toegang tot ambtenaren binnen een ministerie. De vraag hoe groot de ruimte voor het maatschappelijk middenveld mag of moet zijn, staat steeds opnieuw ter discussie. In elk tijdgewricht wordt die vraag anders beantwoord.

In dit onderzoeksrapport beoogt het SCP inzichtelijk te maken welke ruimte maatschappelijke organisaties krijgen en nemen om belangen te behartigen, welke dynamieken van in- en uitsluiting daarbij een rol spelen en welke strategieën maatschappelijke organisaties inzetten om besluitvorming over wetgeving en beleid te beïnvloeden. De vraag die in het rapport centraal staat, is dan ook: *Welke ruimte ervaren en nemen maatschappelijke organisaties om binnen de Participatiewetherziening de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid, en welke dynamieken van in- en uitsluiting spelen daarin een rol?*

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden hebben we gebruikgemaakt van interviews en focusgroepen met betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld en ambtenaren van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). Deze vonden plaats in de periode 2023-2024. In voorbereiding daarop analyseerden we de publiekelijk beschikbare (overheids)documenten.

S.2 Hoofdboodschap

We concluderen dat in de besluitvorming binnen de Participatiewetherziening uiteenlopende concurrentiedynamieken en een ongelijk speelveld leiden tot een ongelijke toegang voor maatschappelijke organisaties. Het gevolg is dat niet alle relevante signalen en inzichten over de werking van de Participatiewet hun plek vinden in de besluitvorming over de Participatiewetherziening. Daarmee ontstaat het risico dat de gemeenschappelijke wens om het beleid rondom de Participatiewet beter te laten aansluiten op de gebruikers, niet ten volle wordt gerealiseerd.

S.3 Perspectieven op de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

S.3.1 Maatschappelijke organisaties en de Participatiewet

De Participatiewet bestaat sinds 2015 en heeft als doel zoveel mogelijk mensen aan het werk te helpen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever. Dit geldt ook voor mensen met een fysieke of mentale beperking. Daarnaast heeft de overheid als doel om de uitkeringsafhankelijkheid van burgers te verminderen. Met de Participatiewet wilde de overheid de regelgeving en ondersteuning voor mensen met een arbeidsbeperking of afstand tot de arbeidsmarkt minder complex maken. De gedachte achter de oorspronkelijke wet was dat uniforme regelgeving en het gelijktrekken van rechten en plichten voor individuen de kans op werk zou verhogen. De uitvoering van de Participatiewet werd in handen van gemeenten gelegd, om de afstand tussen burger en overheid te verkleinen.

Sinds de invoering is er veel kritiek op de Participatiewet. In 2019 voerde het SCP voor het ministerie van SZW een uitgebreide evaluatie uit naar de effecten van de Participatiewet. Daarbij legden onderzoekers belangrijke tekortkomingen bloot. Zo bleek dat de baankansen en de duurzaamheid van banen voor mensen met een arbeidsbeperking voor het merendeel van de doelgroep niet waren toegenomen. Ook bleek het lastig te zijn om werkgevers te vinden die bereid waren om mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen. Mede naar aanleiding van deze evaluatie tekenden belangengroepen zoals vakbonden en cliëntenorganisaties protest aan.

De aanzwellende kritieken op de hardheden in de wet worden inmiddels erkend door de rijksoverheid. Sinds 2022 wordt daarom samen met gemeenten, deskundigen, maatschappelijke organisaties en de mensen die bijstand ontvangen, gewerkt aan een gefaseerde aanpassing. Binnen het programmaplan Participatiewet in Balans uit 2023 dat op dit moment wordt uitgevoerd, wordt op verschillende manieren ruimte gemaakt voor de betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en ervaringsdeskundigen.

S.3.2 Ambtenaren over interacties met het maatschappelijk middenveld

Binnen het besluitvormingsproces over de herziening van de Participatiewet bieden SZW-ambtenaren steeds meer ruimte aan maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen om hun kennis en inzichten in te brengen. De ambtenaren die we spraken lieten zonder uitzondering weten dat zij groot belang hechten aan die kennis en inzichten, en dat zij deze een plek proberen te geven in beleid. Zij tonen zich bereid om tijd te investeren in een diverser palet aan stemmen mee te nemen in hun werkwijze. Zij richten zich niet uitsluitend op gevestigde organisaties, maar bieden ook kleinere organisaties en collectieven een plek aan de overlegtafels. Ook is er een groeiende wens om ruimte te bieden aan de kennis en inzichten vanuit ervaringsdeskundigen.

Ambtenaren ervaren veel vrijheid om inzichten uit het veld op te halen. Voor hen is hun specifieke werkopdracht daarbij leidend, wat leidt tot een kennisbehoefte gericht op ervaringen met en problemen in de uitvoering van beleid. In de praktijk leidt dat er wel toe dat de aard en frequentie van contacten met maatschappelijke organisaties kunnen variëren tussen ambtenaren en afdelingen.

Ambtenaren hebben duidelijke verwachtingen ten aanzien van wat zij verlangen van maatschappelijke organisaties en de manier waarop zij kennis inbrengen. Ambtenaren geven aan dat zij soms vragen hebben bij de kwaliteit en de reikwijdte van de inzichten die verschillende organisaties leveren. Zeker wanneer ze twijfelen aan de representativiteit van een organisatie. Van maatschappelijke organisaties wordt een welwillende, begripvolle houding verwacht ten aanzien van de juridische en bureaucratische kaders en politieke context waarin ambtenaren moeten opereren. De wens is dat organisaties hun inbreng hierop afstemmen.

We constateren dat ambtenaren kritisch zijn over wat zij als belangenbehartiging en lobbyen zien. Ambtenaren willen dat organisaties niet uitsluitend opkomen voor hun eigen achterban of idealen, maar het bredere plaatje in ogenschouw nemen om de Participatiewet herziening een succes te maken.

Ze benadrukken dat het organisaties vrij staat hun strategie van belangenbehartiging te kiezen, maar dat hun voorkeur uitgaat naar wat wij conventionele strategieën noemen. Oftewel: strategieën gericht op gesprek en overleg. Voor ambtenaren is het tijdig informeren over aanstaande acties door maatschappelijke organisaties een teken van verantwoordelijkheid nemen en goed partnerschap.

S.3.3 Maatschappelijke organisaties over hun ruimte binnen de Participatiewet

Maatschappelijke organisaties onderkennen dat het ministerie van SZW binnen het programma Participatiewet in Balans ruimte maakt om inzichten vanuit het maatschappelijk middenveld een plek te geven. Tegelijkertijd stuiten zij op belemmeringen die het lastig kunnen maken om hun kennis en inzichten te delen met ambtenaren.

Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties geven aan dat zij vrezen dat niet alle perspectieven vanuit het middenveld even goed worden gehoord of meegenomen in het besluitvormingsproces. Niet elke organisatie heeft namelijk evenveel toegang tot het ministerie: er is daar sprake van een ongelijk speelveld. Dit hangt samen met de (informele) ambtelijke keuzes en voorkeuren in het stakeholder-contact, maar ook met de formele organisatie van het besluitvormingsproces. Landelijke organisaties die een formele positie hebben binnen het programma hebben duidelijk korte lijnen naar het ministerie en worden op talloze momenten gevraagd om advies. Deze organisaties hebben de beste kennispositie en in organisatorisch-financieel opzicht de meeste mogelijkheden. Kleinere organisaties hebben omgekeerd meer moeite om in beeld te komen bij ambtenaren en een minder goede informatiepositie. Daardoor kost het hen meer moeite om tijdig iets in te brengen.

Dit soort ongelijkheden werkt concurrentiedynamieken tussen organisaties in de hand. Dat bemoeilijkt hun samenwerking. Organisaties met formele posities binnen het systeem van overleg komen al snel tegenover kleinere (vrijwilligers)organisaties te staan. Hoewel er genoeg voorbeelden zijn waarbij maatschappelijke organisaties samen optrekken, in toenemende mate gestimuleerd door SZW, opereren organisaties in de huidige praktijk veelal los van elkaar. Zij onderhouden voor een groot deel zelf contact met ambtenaren om op te komen voor hun specifieke achterban. Wat de samenwerking binnen de Participatiewet daarbij extra complex maakt, is dat de noden en wensen van groepen die geraakt worden door de wet, kunnen botsen. Tot slot vormt profileringsdrang een drempel voor samenwerking: een succesvolle campagne levert immers publieke en politieke aandacht op die elke organisatie goed kan gebruiken.

Een punt van zorg voor maatschappelijke organisaties is de manier waarop de ambtelijke kennisbehoefte uitpakt voor hun werk. Ze ervaren dat ambtenaren specifieke opvattingen hebben over wat nuttige informatie is en welke inzichten als constructief worden gezien. De bureaucratisch-juridische kaders waarbinnen ambtenaren moeten werken en hun inschatting van wat politiek haalbaar is, spelen daarin een belangrijke rol. Dit leidt tot een kennisbehoefte die voor maatschappelijke organisaties te eenzijdig gericht is op kennis over de concrete uitvoeringspraktijk. En hoewel de kennisbehoefte van ambtenaren in toenemende mate ook gaat over de directe ervaringen van voorzieningengebruikers, redeneren ambtenaren volgens maatschappelijke organisaties nog te veel vanuit het beleid in plaats van de gebruikers.

Organisaties die beter aansluiten op de kennisbehoefte van ambtenaren, ervaren dat zij eerder een plek aan tafel krijgen dan organisaties die andere onderwerpen willen agenderen. Maatschappelijke organisaties geven aan dat het voor hen moeilijk is fundamentele problemen aan te kaarten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om denkfouten in de Participatiewet of de in hun ogen problematische mensbeelden achter de beleidstheorie. Sommige organisaties hebben het gevoel snel als lastig te worden beschouwd, waarbij hun inbreng aan de kant wordt geschoven. Zowel maatschappelijke organisaties als ambtenaren zien dat organisaties die beter aansluiten op de beleidstaal van het ministerie, op meer responsiviteit kunnen rekenen.

Al met al zijn het ongelijke speelveld en de concurrentiedynamieken een punt van zorg voor alle betrokkenen. Dit omdat de consequenties ervan ver reiken voor de agendering van meer structurele problemen binnen de Participatiewetgeving.

S.4 Ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis

De afgelopen jaren is de waardering voor ervaringsdeskundigheid binnen de overheid toegenomen. Ambtenaren geven aan dat verhalen die direct vanuit ervaringsdeskundigen komen, grote indruk op hen maken. Ervaringsdeskundigen leren hen waar de zogenoemde hardheden in de Participatiewet precies zitten en wat de consequenties ervan zijn. Ervaringskennis vormt daarmee een belangrijke aanvulling op andere kennisbronnen. Bovendien helpt ervaringskennis om de urgentie van problemen te communiceren naar bewindslieden en de politiek. Wel is het voor ambtenaren nog een zoektocht hoe ervaringskennis betekenisvol ingezet kan worden, en welke rol maatschappelijke organisaties daarbij kunnen hebben.

Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke faciliterende rol in het contact tussen ambtenaren en ervaringsdeskundigen, en in de begeleiding van mensen die ervaringsdeskundige willen zijn. Organisaties verschillen in de rollen die ze ervaringsdeskundigen toekennen binnen de belangenbehartiging. In alle gevallen benadrukken ze dat zorgvuldigheid in de begeleiding van ervaringsdeskundigen essentieel is voor de duurzame inzet van deze kennisvorm. Die nadruk komt voort uit hun zorgen over de in hun ogen eenzijdige inzet van ervaringsdeskundigen en het beperkte gebruik van ervaringskennis door ambtenaren. Hoewel ze begrip en waardering hebben voor de zoektocht onder ambtenaren om ervaringsdeskundigheid en -kennis een goede plek te geven binnen de Participatiewetgeving, wijzen organisaties op het risico van overvraging van ervaringsdeskundigen. Bijvoorbeeld wanneer ervaringsdeskundigen hun verhaal moeten doen terwijl onduidelijk is wat er met hun inzichten gebeurt. Daarnaast bestaat het risico dat ervaringskennis wordt gereduceerd tot uitsluitend haar emotionele appèl. Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties wijzen in dit licht op het gevaar van herbeschadiging, zeker als het gaat om ervaringsdeskundigen die al op eerdere momenten te maken kregen met uitsluiting in contact met overheden.

Maatschappelijke organisaties signaleren tegelijkertijd het risico dat de groeiende aandacht voor ervaringsdeskundigheid leidt tot delegitimering van de inbreng van maatschappelijke organisaties. Betrokkenen benoemen dan dat sommige ambtenaren met ervaringskennis in de hand de inbreng vanuit organisaties bekritisieren. Hiermee ontstaat het risico dat de gebundelde inbreng van maatschappelijke organisaties niet de kracht heeft die ze verdient. Gecombineerd met hun ervaring dat ambtenaren kritische boodschappers als lastig ervaren, zijn organisaties bezorgd over de ruimte die zij hebben om kritische signalen in te kunnen brengen.

S.5 Aanbevelingen voor de toekomst

S.5.1 Naar meer wederzijds begrip en een gelijk spelveld

Uit de interviews en focusgroepen leren we dat ambtenaren en betrokkenen vanuit de verschillende maatschappelijke organisaties meer wederzijds begrip verlangen voor hun positie en de beperkingen binnen het proces van besluitvorming over de Participatiewetgeving.

Wederzijds begrip ontstaat niet vanzelf. Om dit te bewerkstelligen, is aandacht nodig voor de keuzes in wie wordt uitgenodigd om mee te praten over beleidsaanpassingen en de manier waarop gesprekken tussen ambtenaren en maatschappelijke organisaties worden vormgegeven. Wederzijds begrip vraagt om condities die ruimte bieden aan een diverse inbreng, en transparantie geven over de manier waarop geluiden zijn verzameld, gewogen en meegenomen. Volledige gelijkwaardigheid tussen partijen is in zulke processen onmogelijk, omdat het uiteindelijk de overheid is die de verantwoordelijkheid draagt voor de vormgeving en uitvoering van beleid. Wel is het goed om in overlegprocessen bewust te zijn van de machtsongelijkheden en onbedoelde uitsluiting die onvermijdelijk optreedt. Zo is de kans groter dat er voldoende ruimte is voor verschillende kennisvormen en belangen.

Het programma Participatiewet in Balans wil met haar opzet meer ruimte bieden aan de veelheid aan maatschappelijke stemmen. Maar in de praktijk vallen sommige geluiden weg als gevolg van concurrentiedynamieken en het ongelijke speelveld. Dat betekent dat specifieke groepen mensen in precare situaties niet gehoord worden. Maatschappelijke organisaties vrezen hierbij vooral voor inzichten over de situatie van mensen met een psychische beperking, mensen met niet-aangeboren hersenletsel, mensen met een migratieachtergrond, ZZP'ers, langdurig werklozen, 35-minners die onder de WIA vallen, en ex-gedetineerden. Juist maatschappelijke organisaties kunnen het perspectief van deze groepen, voor wie zelforganisatie lastig kan zijn, inbrengen bij de overheid.

S.5.2 Ontwikkel samen met het veld een visie op ervaringsdeskundigheid en -kennis

Een gedegen beleidsvisie op ervaringsdeskundigheid is noodzakelijk. Specifiek als het gaat om de waarde en reikwijdte van ervaringsdeskundigheid en -kennis als kennisbron. Zo'n visie verlangt heldere doelstellingen voor het betrekken van ervaringsdeskundigen. Die doelstellingen kunnen meerledig zijn. Zo onderscheiden Ansem en Jurrius (2021) bijvoorbeeld een inclusievisie en herstelvisie op ervaringsdeskundigheid, die beiden hun eigen aanpak verlangen en waarde hebben.

Een beleidsvisie op ervaringsdeskundigheid zou ook moeten gaan over de verwachtingen en machtsongelijkheid tussen ambtenaren en ervaringsdeskundigen. Vaak bevinden ervaringsdeskundigen zich in situaties waarin ze afhankelijk zijn van de overheid. En hoewel het voor ervaringsdeskundigen positief kan zijn om via eigen ervaringen bij te dragen aan beleidsverbeteringen, kan een gebrekkige responsiviteit het risico op herbeschadiging met zich meebrengen. Een visie op ervaringsdeskundigheid en -kennis vraagt van betrokkenen dus om de doelstelling, vorm en inhoud van interacties uit te denken. Welke ruimte krijgen ervaringsdeskundigen om binnen een bijeenkomst hun verhaal te doen? En wat gebeurt er met de kennis die wordt aangedragen? Belangrijk is dat ambtenaren daadwerkelijk ruimte hebben om ook deze inzichten op een betekenisvolle manier een plek te geven binnen hun werkzaamheden. Voor maatschappelijke organisaties kan een beleidsvisie helpen om de concurrentiedynamieken te matigen. Namelijk door aandacht te besteden aan hoe verschillende kennisvormen elkaar kunnen aanvullen en waar een kennisvorm het best tot haar recht komt. De eerste stappen daartoe worden inmiddels gezet, waarbij ambtenaren samen optrekken met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen. Punt van zorg is nog wel hoe de rol van ervaringsdeskundigen en hun kennis kan worden geïntegreerd in de besluitvormingsprocessen, zoals die bestaan binnen SZW. Nu er steeds meer aandacht en momentum is voor dit type kennis, is het goed om na te denken over de duurzame verankering ervan.

Al met al kunnen maatschappelijke organisaties het ministerie van SZW helpen bij het formuleren van een visie op ervaringsdeskundigheid. Daarnaast kunnen zij SZW begeleiden bij de zoektocht naar een goede inzet van dit type kennis en haar behoeden voor de talloze valkuilen en uitsluitingsmechanismen die daarbij kunnen ontstaan.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Het maatschappelijk middenveld speelt van oudsher een belangrijke rol bij de totstandkoming van wetgeving en beleid (Hurenkamp et al. 2006; Posthumus et al. 2014; Putnam 2000). Vakbonden, patiënten- en cliëntenorganisaties, goede doelen en religieuze organisaties zijn voor de overheid een bron van kennis en inzichten. Deze organisaties halen bij hun achterban ervaringen op over de gevolgen van wetgeving en beleid, en delen hun analyses met ambtenaren en politici (Castells 2008; Torfing 2007). Zo signaleren en agenderen maatschappelijke organisaties de noden van burgers, en vormen waar nodig een tegenwicht tegen een al te overheersende overheid (cf. Bakx 2025; Braun 2026; Braun en Fraussen 2025; Van Wessel et al. 2025).

Vanwege die rollen kan het maatschappelijk middenveld rekenen op brede waardering onder Nederlandse bestuurders. Recentelijk nog benadrukten de formerende partijen D66, VVD en CDA in hun regeerakkoord *Aan de slag* expliciet het belang van het maatschappelijk middenveld. Ze gaven aan te willen inzetten op samenwerking 'met respect voor elkaars verschillende rollen en verantwoordelijkheden' (D66 et al. 2025: 5). Dat de coalitiepartners zich geroepen voelen dit toe te lichten, komt voort uit hun analyse dat de verhouding tussen overheid en middenveld recentelijk achteruit is gegaan. Ze stellen dan ook 'de samenwerking tussen regering en maatschappelijke organisaties, "de polder" en medeoverheden in ere [te willen] herstellen', omdat deze de 'afgelopen jaren is [...] verslechterd, terwijl we elkaar hard nodig hebben' (2025: 5).

Het is niet voor het eerst dat politici stellen dat de verhouding tussen overheid en middenveld uit balans is geraakt en moet worden hersteld. Sterker nog, ze is een constante bron van zorg onder bestuurders en academici die zich bezighouden met de vraag welke ruimte burgers en hun organisaties krijgen en nemen om hun belangen te behartigen bij de overheid (cf. Hoogenboom 2011). Dát er veranderingen in de verhouding optreden, is onvermijdelijk: ze volgt in het kielzog van bredere ontwikkelingen in de samenleving, en veranderende idealen over de positie en rol van de overheid ten aanzien van de samenleving (cf. Blijleven en Kooiker 2022; Van 't Hul 2020; Rutjes 2017). De vraag hoe het vervolgens is gesteld met de ruimte voor het maatschappelijk middenveld, is daarmee ook onverminderd relevant. Recent onderzoek suggereert dat er op dit punt grote ongelijkheden zijn ontstaan: niet elke organisatie heeft dezelfde toegang tot besluitvormingsprocessen over wetgeving en beleid. Er blijken aanmerkelijke verschillen te zijn als het gaat om de responsiviteit van overheden ten aanzien van de noden van verschillende bevolkingsgroepen of gemeenschappen in de samenleving (cf. Braun 2022; Fraussen 2020). Eerder onderzoek wijst bijvoorbeeld op een ongelijk speelveld tussen christelijke en islamitische religieuze maatschappelijke organisaties (Van 't Hul 2020, 2021; Roggeveen 2020), en op een achterstelling van maatschappelijke organisaties ten opzichte van private belangen (Lowery 2013; Truijens en Hanegraaff 2021).

Het is tegen deze achtergrond dat we dit onderzoek hebben opgezet. We vragen ons af wat betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld en overheid vinden van de huidige verhoudingen. Daarbij besteden we in het bijzonder aandacht aan de ruimte die organisaties krijgen en nemen in hun interacties met ambtenaren om de belangen van hun achterban te behartigen. In dit deelrapport concentreren we ons op de herziening van de Participatiewet binnen het programma Participatiewet

in Balans.¹ We formuleren daartoe de volgende centrale onderzoeksvraag: *Welke ruimte ervaren en nemen maatschappelijke organisaties om binnen de Participatiewetgeving de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid, en welke dynamieken van in- en uitsluiting spelen daarin een rol?*

Deze hoofdvraag knippen we op in twee afzonderlijke deelvragen:

- 1 Hoe ervaren betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en ambtenaren hun onderlinge verhoudingen, en welke vormen van in- en uitsluiting ervaren maatschappelijke organisaties binnen de besluitvorming over de Participatiewetgeving?
- 2 Welke strategieën hanteren maatschappelijke organisaties om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid binnen de Participatiewetgeving?

Vervolgens voegen we een derde deelvraag toe als basis voor mogelijke handelingsperspectieven wat betreft de samenwerking tussen overheid en organisaties:

- 3 Wat kan er volgens maatschappelijke organisaties en ambtenaren worden gedaan om voldoende ruimte te bieden aan maatschappelijke organisaties binnen de Participatiewetgeving?

1.2 Casuïstiek: de Participatiewetgeving

De herziening van de Participatiewet is de beleidskasus die centraal staat in dit rapport.² Onze aandacht gaat daarbij uit naar actuele ontwikkelingen rond de herziening van de Participatiewet, in de context van het programma Participatiewet in Balans. De Participatiewetgeving fungeert als een zogenoemde *nested case study* (Thomas 2021: 191) om mechanismen van in- en uitsluiting te bestuderen en (mogelijke) botsingen over achterliggende waarden inzichtelijk te maken. En hoewel het doel van het bredere onderzoeksproject is om algemene uitspraken te doen over de verhoudingen tussen overheid en maatschappelijk middenveld, bieden we met dit rapport juist ook inzichten in de dynamieken tussen overheid en maatschappelijke organisaties binnen besluitvorming over de Participatiewetgeving. Die kennis is in zichzelf waardevol, omdat dit soort dynamieken de richting van Participatiewetgeving beïnvloeden en zo directe gevolgen hebben voor de levens van mensen in kwetsbare situaties.

De Participatiewet trad in 2015 in werking. Het doel van de wet was zoveel mogelijk mensen aan betaald werk te helpen, bij voorkeur bij een reguliere werkgever (Van Echtelt et al. 2019: 8). Dit geldt ook voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt en mensen met een fysieke of mentale beperking. Daarnaast wilde de overheid met deze wet de afhankelijkheid van uitkeringen zo klein mogelijk maken. De wet moest bovendien regelgeving en ondersteuning voor mensen zo uniform mogelijk maken, onder andere door de verschillende groepen onder de Participatiewet dezelfde rechten en plichten toe te kennen. Het idee was dat regelgeving zo minder complex zou worden en de kans op betaald werk zou worden vergroot. De uitvoering van de Participatiewet ligt in handen van gemeenten, zij hebben de taak om mensen ondersteuning te bieden.

¹ Dit rapport is onderdeel van een tweeluik. We publiceren tegelijkertijd een deelrapport over de totstandkoming van de Wet transparantie en tegengaan ondermijning door maatschappelijke organisaties. (Wtmo). In een synthetiserend rapport leggen we de bevindingen uit beide deelrapporten naast elkaar. Op een later moment verschijnt een zelfstandige studie naar de perspectieven van burgers over de rol van maatschappelijke organisaties, zowel in hun persoonlijke levens als in politiek en maatschappij. Dit rapport is geen beleidsevaluatie van de Participatiewetgeving of het programma Participatiewet in Balans.

² We zullen zijdelings ook ingaan op de totstandkoming van de Participatiewet en op de daarmee samenhangende Wet Banenafspraken, waarbij overheid en sociale partners afspraken maakten om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen. Het hiervoor genoemde komt dan voort uit de reflecties van betrokkenen, bijvoorbeeld wanneer ze recente ervaringen vergelijken met eerdere ervaringen.

Sinds de invoering is er veel kritiek geuit op de Participatiewet (cf. Kampen et al. 2020; Nationale Ombudsman 2014, 2023; TK 2024/2025).³ Het SCP legde in een uitgebreide evaluatie naar de effecten van de Participatiewet talloze tekortkomingen bloot (Van Echtelt et al. 2019). Van de beoogde uniformiteit en duidelijkheid bleek nauwelijks sprake. Verschillende doelgroepen werden niet in dezelfde mate en vaak onvoldoende ondersteund in hun zoektocht naar betaald werk. Werkgevers waren niet altijd op de hoogte van de handvatten die de Participatiewet hen biedt. En gemeenten bleken instrumenten lang niet altijd ten volle te benutten, vaak vanwege onbekendheid of uit kostenoverwegingen. Mede naar aanleiding van deze evaluatie kaartten belangengroepen hun zorgen aan bij de rijksoverheid.

De aanzwellende kritiek op de zogenoemde hardheden in de wet wordt inmiddels erkend door politici en het ministerie van SZW. Sinds 2022 wordt, eerst binnen het Breed Offensief en later ook binnen het programma Participatiewet in Balans, samen met gemeenten, deskundigen, maatschappelijke organisaties en bijstandsgerechtigden gewerkt aan een gefaseerde aanpassing van de wet. Binnen Participatiewet in Balans maakt het ministerie van SZW expliciet ruimte voor inbreng vanuit het maatschappelijk middenveld. Zo lezen we dat de '[b]etrokkenheid van partijen in de uitvoering van de wet, het maatschappelijk middenveld en ervaringsdeskundigen [...] essentieel [is] voor het slagen van het programma' (ministerie van SZW 2023: 11). Onze interviews en focusgroepen staan in het teken van de vraag hoe deze betrokkenheid in de praktijk vorm krijgt.

1.3 Dataverzameling

We beantwoorden de onderzoeksvragen op basis van een combinatie aan onderzoeksmethoden, namelijk: interviews, focusgroepen en een uitgebreide documentanalyse. In de verkennende fase van het onderzoek hielden we bovendien oriënterende gesprekken met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties, ambtenaren en externe deskundigen. Deze gesprekken hadden een open, informeel karakter en stelden ons in staat een eerste beeld te vormen van de belangrijke discussiepunten, relevante stakeholders en hun onderlinge verhoudingen. De oriënterende gesprekken met deskundigen dienden om inzicht te krijgen in de historische ontwikkelingen binnen het sociaal domein en het maatschappelijk middenveld. Voor een uitgebreide toelichting op de onderzoeksmethodes verwijzen we naar de algemene bijlage Methodologische verantwoording, te vinden op www.scp.nl.

De semigestructureerde interviews met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en ambtenaren van het ministerie van SZW vormen de kern van dit onderzoek. De interviews vonden plaats in de periode 2023-2024. Bij de selectie van gesprekspartners kozen we voor *purposive sampling* (Bryman 2008), gebaseerd op een analyse van alle mogelijke relevante stakeholders. Die analyse bestaat uit een combinatie van publiekelijk beschikbare kennis over formele gespreksregimes rond de Participatiewet, een media-analyse van publieke uitspraken rond de Participatiewet, en inzichten uit de oriënterende gesprekken. Uit de groenlijst die daaruit ontstond selecteerden we maatschappelijke organisaties op basis van hun variatie in organisatorische kenmerken. Zo selecteerden we allereerst op basis van het type *achterban*. Het kon daarbij gaan om een achterban van individuele werknemers, zoals in het geval van de FNV en CNV, maar ook om mensen met een specifieke beperking of chronische ziekte, zoals in het geval van Leder(in). In weer andere gevallen kon het gaan om mensen die zich in een situatie van armoede bevinden, zoals in het geval van de EAPN Nederland. Naast individuen kan een organisatie echter ook andere organisaties tot haar leden rekenen. Dit zijn zogenoemde koepelorganisaties, waarbij de leden bijvoorbeeld lokale cliëntenorganisaties zijn, zoals het geval is bij de Koepel ASD. Weer andere organisaties of stichtingen hebben juist geen leden. Zo spraken we ook met enkele mensen die zich vanuit eigen ervaringen en op persoonlijke

³ Eind 2024 verstuurde Staatsecretaris Nobel van het ministerie van SZW een kamerbrief waarin hij als bijlage eveneens een probleemanalyse toevoegde (TK 2024/2025). De probleemanalyse steunt op verschillende onderzoeken, waaronder de 'Eindevaluatie Participatiewet' van het SCP uit 2019 (Van Echtelt et al. 2019).

titel inzetten voor een bevolkingsgroep die zich in een soortgelijke situatie bevinden. Een tweede kenmerk waarop we varieerden, is wat we de *interne institutionele arrangementen* noemen, zoals het aantal (on)betaalde medewerkers en de formele institutionele positie van een organisatie binnen de Participatiewet Herziening. Grotere ledenorganisaties zoals de FNV hebben een andere positie in het beleidsnetwerk rond het ministerie van SZW dan een kleinere vrijwilligersorganisatie zoals de EAPN Nederland. Tot slot hielden we, als derde kenmerk, rekening met de variatie in *doelstellingen* van organisaties, van belangen behartigen van de achterban tot het fungeren als kennisplatform. Onder de bestuurders en medewerkers die wij benaderden voor de interviews (en overigens ook voor de oriënterende gesprekken en focusgroepen) was een grote deelnamebereidheid voor het onderzoek. Zij verwezen daarbij naar publicaties van het SCP over de Participatiewet en de (mogelijke) rol van dit kennisinstituut binnen publieke en politieke discussies over de Participatiewet Herziening (zie [Bijlage A](#) voor een uitgebreidere reflectie op dit punt van positiona­liteit). Het betekende dat we met iedere organisatie die we selecteerden interviews konden houden. Uiteraard zijn de conclusies die we trekken uit de interviews en focusgroepen geheel voor onze eigen rekening.

Tijdens de interviews maakten we gebruik van een topiclist die we opstelden op basis van onze oriënterende gesprekken en analytisch kader. We richtten de interviews zo in dat geïnterviewden de ruimte kregen om uitgebreid te reflecteren op hun ervaringen, interacties en strategieën binnen de Participatiewet Herziening. We interviewden iets meer betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties dan ambtenaren, dit vanwege de grote variëteit aan organisaties die zich bezighouden met de Participatiewet Herziening. Wel zorgden we ervoor dat we aan ambtelijke zijde een goede afspiegeling hadden van de verschillende bestuurlijke niveaus. We interviewden in totaal achttien betrokkenen, waarvan zeven ambtenaren van het ministerie van SZW die vanuit verschillende posities en verantwoordelijkheden werk(t)en aan de herziening van de Participatiewet, en elf betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties.

De inzichten uit de interviews vormden het startpunt voor de focusgroepen. De focusgroepen vonden plaats tijdens twee workshopmiddagen in november 2024. Deze workshopmiddagen bestonden uit een plenair deel dat gevolgd werd door afzonderlijke focusgroepen waarin deelnemers via interactieve werkvormen met elkaar in gesprek gingen. Tijdens de eerste workshopmiddag nodigden we betrokkenen van maatschappelijke organisaties uit om te reflecteren op onze bevindingen. Hieraan namen vijftien deelnemers deel, waarvan we een deel eerder hadden geïnterviewd en we een ander deel via ons netwerk van stakeholders hadden uitgenodigd.⁴ Bij de tweede workshopmiddag brachten we maatschappelijke organisaties en ambtenaren bij elkaar om gezamenlijk na te denken over handelingsperspectieven om het samenspel tussen hen te verbeteren. Aan deze workshop namen achttien deelnemers deel. Ook hier ging het om een mix van bestuurders en medewerkers die we eerder hadden geïnterviewd, en nieuwe genodigden.

In aanvulling op de interviews en focusgroepen voerden we een documentanalyse uit. Voor deze analyse maakten we gebruik van publiekelijk toegankelijke, officiële documenten zoals kamerstukken en handelingen van de Tweede en Eerste Kamer, de inbreng van maatschappelijke organisaties tijdens zogenoemde internetconsultaties⁵, maar ook documenten zoals correspondentie of notities die maatschappelijke organisaties aan ons verstrekten. Deze documentanalyse stelde ons in staat om de politiek-maatschappelijke context te schetsen waarin de Participatiewet Herziening plaatsvindt, en om de uitspraken van betrokkenen te duiden.

⁴ We organiseerden uiteindelijk geen workshopbijeenkomst voor ambtenaren. Dit had vooral te maken met het feit dat we hen vrij laat in het onderzoeksproces interviewden. We maakten tijdens deze interviews tijd om met hen te reflecteren op onze eerste analyses.

⁵ Internetconsultaties zijn een verplicht onderdeel binnen het proces van wetvorming. Deze consultaties stellen individuele burgers, maatschappelijke organisaties, maar ook private instellingen in staat te reageren op een conceptversie van een wetsvoorstel. Internetconsultaties zijn te vinden en te doorzoeken via de overheidswebsite www.internetconsultatie.nl.

Het door ons verzamelde materiaal analyseerden we in MAXQDA, een softwareprogramma waarmee een systematische codering van uitspraken mogelijk is en dat onderzoekers in staat stelt hun analysewerk op elkaar af te stemmen. We codeerden de transcripten van de interviews en focusgroepgesprekken, en publieke documenten in twee rondes. De eerste ronde was een open, inductieve codeerronde. De tweede codeerronde was een deductieve ronde, waarbij we enerzijds codes en onderwerpen met elkaar verbonden op conceptueel niveau (axiaal coderen), en anderzijds op zoek gingen naar relevante thema's vanuit ons analytisch kader.

Wanneer we citeren uit de interviews, de focusgroepen, of anderszins verwijzen naar uitspraken die gedaan zijn door maatschappelijke organisaties of ambtenaren, dan doen we dat in geanonimiseerde vorm. We beogen namelijk niet op het niveau van specifieke individuen of organisaties uitspraken te doen, maar analyseren de overstijgende dynamieken en structuren waarbinnen actoren opereren in de context van de Participatiewettherziening. Volledige anonimiteit is echter niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld als het gaat om analyses over organisaties die een formele positie bekleden binnen de Participatiewettherziening: er is slechts één Landelijke Cliëntenraad (LCR) en er zijn twee landelijke vakbonden (FNV en CNV). Waar we de anonimiteitsregels wat vrijer hanteren, doen we dat uitsluitend op niveau van organisaties, niet op individueel niveau.

1.4 Analytisch kader

Om onze data te analyseren, gebruikten we een analytisch kader waarin we inzichten uit de *public governance*-literatuur over publieke besluitvormingsprocessen (*policy advocacy*) en belangenbehartiging (*interest group politics*) combineerden met de zogenoemde *counter conduct*-literatuur. In beiden staan verhoudingen en interacties tussen overheid en publieke actoren zoals maatschappelijke organisaties centraal.

De *public governance*-literatuur is bestuurskundig-politologisch van aard. Een centrale vraag binnen deze literatuur is welke belangengroepen invloedrijk zijn binnen publieke besluitvorming over beleid en wetgeving en waarom dit zo is (Albareda et al. 2023; Weible et al. 2011). Onderzoekers wijzen daarbij deels op factoren die binnen organisaties zelf aanwezig zijn. Factoren binnen organisaties zelf gaan in de regel over de zogenoemde *policy goods* en *capacities*. De *policy goods* zijn de financiële middelen, aanwezigheid van een achterban, en type kennis waarover de organisatie beschikt (cf. Fraussen 2020). De *capacities* gaan over mogelijkheden van een organisatie om haar *policy goods* te activeren en zo invloed te kunnen uitoefenen op beleidsmakers. Voorbeelden van *capacities* zijn de organisatiegraad van een organisatie, en competenties van haar bestuurders, medewerkers en vrijwilligers (Fraussen 2020; Lowery 2013; Simon 1997; Wu et al. 2015;). Naast deze interne organisatorische factoren zijn er externe invloeden die de effectiviteit van een organisatie beïnvloeden. Externe invloeden gaan over de onderlinge verhoudingen tussen organisaties en de positie van een organisatie binnen de relevante politiek-bestuurlijke netwerken, oftewel de *policy community* (Beyers en Braun 2014; Fraussen et al. 2015; Jordan en Mahoney 1997). Andere voorbeelden van externe invloeden zijn de complexiteit van een beleidsprobleem; het urgentiebesef bij politici; en de aandacht vanuit een breder publiek voor het maatschappelijk probleem of beleidsvraagstuk (cf. Klüver et al. 2015; Beyers et al. 2018). Ook idealen over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, samenleving en private sector zijn van invloed op de ruimte die maatschappelijke organisaties hebben om invloed uit te oefenen. Deze maken dat een overheid directief is of juist terughoudend in het delen van haar beslismacht. En dat een overheid meer of minder ontvankelijk is voor beïnvloeding door publieke en private actoren (Mayrl 2011).

Bovengenoemde factoren beïnvloeden de strategieën die organisaties inzetten om toegang te krijgen tot onderhandelingstafels om daar hun stem te laten horen. Nederland en Duyvendak (2004) onderscheiden drie type strategieën, namelijk conventionele, demonstratieve en confronterende strategieën. Conventionele strategieën zijn handelingen die naadloos passen in de dominante bestuurscultuur van overleg. Ze variëren van lobbyen via brieven en arrangeren van ontmoetingen met

politici en ambtenaren tot het aanschuiven bij werkgroepen of commissies. Maar ook het informeren van een breed publiek via mediacampagnes of flyers is een conventionele strategie. Organisaties zetten demonstratieve strategieën in op het moment dat ze de aandacht willen vestigen op meningen en gevoelens die niet worden gehoord binnen de dominante overlegcultuur. Hier gaat het om acties waarmee organisaties willen opvallen, bijvoorbeeld via een handtekeningenactie, publieke demonstratie of een mailactie. Confronterende strategieën, tenslotte, richten zich op het tegenover elkaar stellen van meningen en gevoelens, bijvoorbeeld via een boycot, verstoring van bijeenkomsten of ludieke acties (Nederland en Duyvendak 2004: 15). Het kan hier ook gaan om het starten van juridische procedures. Zowel demonstratieve als confronterende strategieën kunnen financieel kostbaar zijn en verhoudingen (verder) op scherp zetten. Onder organisaties gelden ze daarmee veelal als redmiddel om responsiviteit bij de overheid af te dwingen.

De *counter conduct*-literatuur probeert te begrijpen hoe overheden besturen en wat de gevolgen daarvan zijn voor burgers, bevolkingsgroepen en de samenleving als geheel. *Governance* wordt hier begrepen vanuit het werkwoord *to govern*. Onderzoekers bestuderen (beleids)instrumenten die de overheid inzet om gewenst gedrag van actoren, in het geval van dit onderzoek maatschappelijke organisaties, te stimuleren (Boomsma en O'Dwyer 2019; Death 2010). De zogenoemde *devises* van de overheid om te besturen kunnen variëren van stimulerend tot repressief. Denk aan het gebruik van geboden en verboden, het bieden van mogelijkheden tot inspraak, of het verstrekken van subsidies. Het besturen vanuit de overheid is geen eenrichtingsverkeer: maatschappelijke organisaties kunnen hier, afhankelijk van hun zelfbeeld, rolopvatting, kennispositie, en organisatorische capaciteiten, op verschillende manieren op reageren. Daarbij zullen ze een eigen legitimerend verhaal ontwikkelen en in hun *counter conduct* (of: strategieën) meer of minder afwijzend zijn en meer of minder aansluiten bij de denkwereld, beleidsinstrumenten, en taal van de overheid. Wat dat laatste betreft: de *counter conduct*-literatuur beschouwt taal als essentieel onderdeel van *governing* en regulering. Taal beïnvloedt onze perceptie van een maatschappelijk probleem of beleidsvraagstuk: de manier waarop een probleem wordt gedefinieerd heeft implicaties voor de beleidsoplossingen die we als logisch of realistisch beschouwen (Bröer 2006). Taal is daarmee een belangrijk middel om problemen en oplossingen te legitimeren of delegitimeren.

De *counter conduct*-literatuur en de bestuurlijk-politologische *governance*-literatuur vinden elkaar in het belang dat gehecht wordt aan de interacties tussen overheid en maatschappelijke organisaties. In beide krijgt het bestuderen van hoe interacties plaatsvinden en hoe ze uitkomsten beïnvloeden een centrale rol. Dit vanuit de gedachte dat in de concrete interacties de onderlinge verhoudingen en mechanismen van in- en uitsluiting zichtbaar worden. Wat als interacties gelden, wordt daarbij breed opgevat. Het gaat om: gesprekken tussen betrokkenen, schriftelijke communicatie via (email)correspondentie, bijdragen aan internetconsultaties en beleidsdocumenten. Maar ook om (sociale)mediaberichten en verslaglegging in traditionele nieuwsmedia. Wat al deze vormen van interacties gemeen hebben, is dat ze zorgen voor een zogenoemde re-iteratie. Dat wil zeggen dat elke interactie wordt beïnvloed door bestaande zelfbeelden, rolopvattingen, kennisposities en organisatorische capaciteiten, maar deze tegelijkertijd ook bevestigd.

Een belangrijke term binnen dit onderzoeksrapport is representativiteit. Binnen ons democratisch bestel is representativiteit essentieel voor de legitimiteit van overheidsbeleid (Braun 2016; Pitkin 1967). Representatie gaat in de kern over aanwezig zijn zonder zelf fysiek aanwezig te zijn. En representeren gaat over wat Pitkin heeft gedefinieerd als '*acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them*' (1967: 209). In de context van belangenbehartiging nemen maatschappelijke organisaties de rol op zich van vertegenwoordigend orgaan, om de noden en wensen van een bevolkingsgroep of ideaal te vertolken. Voor maatschappelijke organisaties is het belangrijk erkend te worden als representatief voor een bepaalde bevolkingsgroep of ideaal: een bron van zelflegitimering als gesprekspartners voor de overheid. Het is voor maatschappelijke organisaties heel belangrijk om overheidsactoren ervan te overtuigen dat zij het representatieve orgaan zijn namens een bevolkingsgroep. Een succesvolle aanspraak op de erkenning als representatief orgaan geeft toegang tot onderhandelingstafels en de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op beleidskeuzes. Representatie is dus niet zozeer een

‘eigenschap’ als wel een politiek instrument dat betrokkenen strategisch kunnen aanwenden om hun status en geloofwaardigheid te vergroten of die van anderen te ondergraven. Representativiteit gaat over *claims making*, waarbij uiteenlopende partijen zich positioneren ten opzichte van elkaar (cf. Bloemraad 2018; Bockman 1991; Lindekilde 2013). Ook ambtenaren moeten zich tot de representativiteitsvraag verhouden, bijvoorbeeld in hun uitnodigingsbeleid voor rondetafelgesprekken of andere vormen van overleg. Botsingen over representativiteit vormen daarmee de rode draad in dit rapport, aan de hand waarvan we het verhaal over ruimte en in- en uitsluiting kunnen vertellen.

1.5 Opbouw rapport

In de komende hoofdstukken lichten we verschillende thema’s uit die een beeld geven van samenwerkingen én botsingen tussen maatschappelijke organisaties en de overheid binnen de Participatiewet. In hun samenhang geven de thema’s een goed beeld van de ruimte die maatschappelijke organisaties krijgen en nemen om belangen te behartigen, en ook van de mechanismen van in- en uitsluiting die daarbij aanwezig zijn.

In [hoofdstuk 2](#) introduceren we de casus die in dit hoofdstuk centraal staat: de herziening van de Participatiewet. We geven een korte beleidsgeschiedenis, bespreken het programma Participatiewet in Balans en gaan in op de rol en ruimte die hierbij aan maatschappelijke organisaties wordt toegekend. In [hoofdstuk 3](#) vergelijken we de plannen uit het programmaplan met de ervaringen en percepties vanuit betrokken ambtenaren. Met welke verwachtingen en rolopvattingen treden ze het maatschappelijk middenveld tegemoet? In [hoofdstuk 4](#) bespreken we de ervaringen van maatschappelijke organisaties. Welke ruimte ervaren en nemen zij om aandacht te vragen voor hun inzichten en de belangen van hun achterban? We staan in dit hoofdstuk uitgebreid stil bij de dynamieken van in- en uitsluiting die volgens organisaties aanwezig zijn in hun interacties met ambtenaren. In [hoofdstuk 5](#) richten we ons op ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis. Centraal staat de vraag wat binnen de Participatiewet herziening geldt als goede en bruikbare kennis om tot beter beleid te komen. Ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis worden door beleidsmakers steeds meer gewaardeerd, maar wat betekent dit voor maatschappelijke organisaties? In [hoofdstuk 6](#) bundelen we onze inzichten uit de voorgaande hoofdstukken en beantwoorden we onze onderzoeksvragen. In dit slothoofdstuk bespreken we ook de handelingsperspectieven die maatschappelijke organisaties en overheidsactoren aanreiken om het samenspel tussen overheid en het maatschappelijk middenveld te verbeteren. En zo de balans in hun onderlinge verhouding te herstellen.

2 De Participatiewetherziening en de rol van maatschappelijke organisaties

Binnen dit hoofdstuk schetsen we in [paragraaf 2.1](#) kort de achtergrond van de Participatiewet en de aanleiding voor de herziening ervan. Die reconstructie maakten we op basis van beleidsdocumenten die gepubliceerd zijn door het ministerie van SZW en uiteenlopende beleidsevaluaties die de afgelopen jaren zijn verschenen. In [paragraaf 2.2](#) gaan we vervolgens nader in op de beschreven plannen om maatschappelijke organisaties te betrekken binnen de Participatiewetherziening. Het doel daarvan is om een overzicht te bieden van de wensen en uitgangspunten van het ministerie ten aanzien van de interacties met het maatschappelijk middenveld.

2.1 De Participatiewet en haar herziening

De Participatiewet is ingevoerd in 2015 en heeft als doel om zo veel mogelijk mensen aan betaald werk te helpen, bij voorkeur bij een ‘reguliere’ werkgever. Dit geldt ook voor de mensen die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Daarnaast wil de overheid met deze wet de afhankelijkheid van uitkeringen zo klein mogelijk maken (TK 2013/2014). Doelgroepen die onder de Participatiewet vallen, zijn mensen die een bijstandsuitkering ontvangen, jonge mensen met een arbeidsbeperking, mensen die ondersteuning nodig hebben bij het vinden en houden van betaald werk en alleen onder aangepaste omstandigheden kunnen werken (voorheen sociale werkvoorziening), mensen die zonder succes betaald werk zoeken en niet voldoen aan de voorwaarden voor een bijstandsuitkering (bijvoorbeeld omdat ze te veel eigen vermogen hebben), werknemers die vanwege ziekte of beperking (deels of geheel) arbeidsongeschikt zijn geworden en dit niet waren voordat ze aan het werk gingen (Van Echtelt et al. 2019).

Aan de oorspronkelijke Participatiewet lagen verschillende uitgangspunten ten grondslag. Een centrale aanname was dat de doelgroepen ondanks belemmeringen betaald kan werken, en dat een strengere aanpak betaalde arbeidsparticipatie stimuleert. Een ander uitgangspunt was dat maatwerk belangrijk was en vereiste dat de uitvoering van de Participatiewet zo lokaal mogelijk georganiseerd zou worden (Van Echtelt 2020). Uitgangspunten als deze twee leidden tot een waaier aan beleidsinstrumenten om meer mensen aan betaald werk te helpen. Een voorbeeld van zo’n beleidsinstrument is de organisatie van zogenoemd ‘beschut werk’ door gemeenten. Dit werk was bedoeld voor mensen die alleen in een beschermde omgeving en onder aangepaste omstandigheden kunnen werken. Een variant op beschut werk was de ‘arbeidsmatige dagbesteding’, waarbij mensen, in tegenstelling tot beschut werk, geen dienstbetrekking hebben. Een ander instrument was de ‘loonkostensubsidie’, waarbij werkgevers een subsidie van de gemeente kunnen ontvangen om het verschil te compenseren tussen de ‘loonwaarde’ van een werknemer (de economische waarde van de geleverde arbeid) en het wettelijk minimumloon. De subsidie bedroeg maximaal 70% van het wettelijk minimumloon. Een derde voorbeeld van zo’n beleidsinstrument is de ‘banenafpraak’. De banenafpraak was onderdeel van het sociaal akkoord van 2013, waarbij werkgeversorganisaties, vakbonden en het kabinet overeenkwamen om voor 2026 100.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Om die doelstelling te behalen, kregen werkgevers een quotum opgelegd om banen voor deze groep beschikbaar te stellen. Als dit quotum niet behaald werd, had dit een boete tot gevolg. De invoering van de Participatiewet ging daarnaast gepaard met strengere eisen voor het ontvangen van een bijstandsuitkering, waaronder een zogenoemde ‘taaleis’. Ook konden gemeenten mensen verplichten om werk te zoeken of te aanvaarden, of een ‘tegenprestatie’ te leveren, bijvoorbeeld via onbetaald werk. Gemeenten mochten zelf kiezen hoe ze deze tegenprestatie vormgeven. Wanneer gestelde verplichtingen niet werden nagekomen, kunnen

gemeenten ervoor kiezen een boete op te leggen aan organisaties of de uitkering tijdelijk stop te zetten (Van Echtelt et al. 2019).

De Participatiewet is een reflectie van veranderende opvattingen over sociale zekerheid en arbeidsvoorziening (zie kader 2.1 voor een beknopte beleidsgeschiedenis). Vanaf de jaren tachtig kwam het idee centraal te staan dat tegenover het recht op een uitkering verplichtingen moesten staan. En dat volwaardig meedoen vooral op betaald werken doelt (Van Echtelt et al. 2024; Jansen 2020). Deze verschuiving past in een bredere trend. In de jaren '10 kwam het frame van de actieve, zelf-redzame burger terug in verschillende (advies)rapporten (Jansen 2020). In de troonrede van 2013 kondigde koning Willem-Alexander een verschuiving aan van de klassieke verzorgingsstaat naar een participatiesamenleving (Van Gestel 2021). De invloed van het 'New Public Management'-denken op beleid is terug te zien in de nadruk op vraag en aanbod-denken en de groeiende rol voor private instanties (Hoogenboom 2011).

Kader 2.1 De Participatiewet: een beknopte beleidsgeschiedenis

Al sinds de jaren zestig kent Nederland wetgeving om mensen zonder betaald werk van een uitkering te voorzien en mensen met een arbeidsbeperking richting betaald werk te begeleiden. In 1965 werd de Algemene Bijstandswet (ABW) ingevoerd en in 1969 de Wet sociale werkvoorziening (Wsw). In het decennium hierna nam zowel het aantal werknemers in de sociale werkvoorziening als het aantal mensen met een uitkering sterk toe (Terpstra 1985). Dit leidde tot kritiek: mensen zouden te lang in een uitkering blijven hangen en onvoldoende worden geprikkeld om betaald werk te zoeken. In de jaren negentig werden beide wetten daarom herzien. In 1996 werd de ABW vervangen door de Algemene bijstandswet (Abw) en in 1998 werd de Wsw aangepast. Hiermee verschoof de focus van inkomensbescherming naar activering en re-integratie (Van Echtelt 2020).

De wetsaanpassingen leverden niet de gewenste resultaten op. In 2003 besloot toenmalig staatssecretaris Rutte dat verdere herziening nodig was en in 2004 trad de Wet werk en bijstand (Wwb) in werking. Binnen deze wet moesten gemeenten zich inzetten om uitkeringsafhankelijkheid terug te dringen (Van Gestel 2021). In 2007 werd duidelijk dat de betaalde arbeidsparticipatie van mensen met een beperking niet toe, maar juist af was genomen (Jehoel-Gijsbers 2010). Dat leidde in 2008 tot de Commissie fundamentele herbezinning Wsw (commissie-De Vries). Deze commissie adviseerde om sociale werkplaatsen op te heffen en mensen 'naar vermogen' aan de slag te laten gaan bij 'reguliere' werkgevers (Beukema en Kuijpers 2019). In 2010 stelde kabinet-Rutte I voor om de Wsw op te laten gaan in een Wet werken naar vermogen (Wwnv). Hoewel dit wetsvoorstel het niet haalde, vormde deze wel de basis voor de Participatiewet. In 2013 sloten de overheid en sociale partners het zogenoemde Sociaal Akkoord. Daarin spraken zij af om voor 2026 in totaal 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Overheden zouden 25.000 banen voor hun rekening nemen en reguliere bedrijven 100.000. In 2015 werd de Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten ingevoerd. Hiermee werden deze afspraken geformaliseerd.

De Participatiewet trad uiteindelijk in 2015 in werking en verving de Wwb, de Wsw en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Met de invoering van de Participatiewet verviel de afzonderlijke regeling voor zogenoemde jonggehandicapten: alleen jonggehandicapten zonder duurzaam arbeidsvermogen kunnen sinds 2015 nog instromen in de Wajong.

De Participatiewet is van begin af aan bekritiseerd. Ervaringsdeskundigen, uitvoerend professionals, kennisinstellingen en maatschappelijke organisaties uitten hun zorgen over hardheden in de wet. De aanhoudende kritiek leidde meermaals tot aanpassingen. Al in het eerste jaar werd een wetsvoorstel voor vereenvoudiging en stroomlijning van de Participatiewet aangenomen (TK 2015/2016). Het doel van dit wetsvoorstel was het verminderen van de bureaucratie en het verbeteren van de uitvoering van de wet.

In de eindevaluatie van de Participatiewet constateerde het SCP dat sinds de invoering van de wet de baankansen en de duurzaamheid van banen voor mensen met een arbeidsbeperking voor het merendeel van de doelgroep niet waren toegenomen (Van Echtelt et al. 2019). Niet-kloppende uitgangspunten in de beleidstheorie van de Participatiewet werden aangewezen als belangrijke oorzaak voor de beperkte effectiviteit van de wet. Zo veronderstelt de wet dat met nieuwe instrumenten nagenoeg iedereen naar betaald werk kan worden begeleid. Onderzoek wijst echter uit dat dit voor lang niet iedereen realistisch is, bijvoorbeeld voor mensen met langdurige gezondheidsproblemen (Van Echtelt et al. 2024). Ook het uitgangspunt dat werkgevers met de juiste ondersteuning bereid zouden zijn om meer mensen met een arbeidsbeperking aan te nemen, bleek niet geheel te stroken met de realiteit (Van Echtelt et al. 2019).

Het uitblijven van beoogde resultaten in combinatie met maatschappelijke ontwikkelingen, waaronder de kinderopvangtoeslagenaffaire, droegen bij aan de ervaren noodzaak om de Participatiewet te herzien. In 2022 werd het wetsvoorstel Breed Offensief aangenomen, een nieuw programma gericht op het verbeteren van begeleiding voor mensen met een arbeidsbeperking naar betaald werk. Het Breed Offensief omvatte onder andere: een vereenvoudiging van de loonkostensubsidie, regionale servicepunten waar werkgevers informatie kunnen krijgen over ondersteuning, en een snellere afhandeling van uitkeringsaanvragen door jongeren met een arbeidsbeperking. Ook werd besloten dat inkomen uit deeltijdwerk door werknemers met loonkostensubsidie niet langer volledig van hun uitkering wordt afgetrokken. Ten slotte werd de kostendelersnorm gewijzigd, waardoor jongeren tot 27 jaar niet langer meetellen als kostendeler voor hun huisgenoten.⁶

In 2023 startte het ministerie van SZW het programma Participatiewet in Balans (SZW 2023). Dit programma bouwt voort op en gaat verder dan Breed Offensief en zet in op een herziening van de gehele Participatiewet. Het doel van het programma is een Participatiewet die aansluit op wat mensen (aan) kunnen en nodig hebben. De herziening moet regels en procedures rondom bijstandsuitkeringen vereenvoudigen, en gemeenten en uitvoeringsprofessionals ruimte geven voor maatwerk. Het programmaplan zet drie sporen uiteen. Spoor 1 omvat meer dan twintig maatregelen om de eerste hardheden uit de wet te halen en de balans tussen rechten en plichten te herstellen. Binnen spoor 2 moet een nieuwe beleidstheorie worden ontwikkeld die de basis vormt voor een fundamentele herziening van de Participatiewet. En het doel van spoor 3 is om uitvoeringsorganisaties te helpen om vanuit vertrouwen, menselijke maat en eenvoud te werken (SZW 2023). Het wetsvoorstel voor de wijziging van de Participatiewet is op 24 juni 2024 aangeboden aan de Tweede Kamer en, na de nodige wijzigingen, op 22 april 2025 aangenomen (TK 2023/2024a; TK 2023/2024b). De Eerste Kamer stemde op 30 september 2025 met een meerderheid van 138 stemmen voor de invoering van de wetswijziging (EK 2025/2026).

2.2 De formele rol van maatschappelijke organisaties

Binnen het programma Participatiewet in Balans streeft het ministerie van SZW ernaar de herziening samen met gemeenten, bijstandsgerechtigden en professionals in het sociaal domein vorm te geven. Het ministerie ziet ‘betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld en ervaringsdeskundigen als “essentieel voor het slagen van het programma”’ (SZW 2023: 11). Dit maakt de herziening van de Participatiewet binnen het programma Participatiewet in Balans een interessante casus voor ons onderzoek.

Hoewel de regie voor de herziening bij het ministerie ligt, krijgen uitvoerende partijen in het programmaplan een ‘sterke stem in het traject’, zo schrijft het ministerie (SZW 2023: 53). Dit impliceert een herziening van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en samenleving (Albareda et al. 2023; Weible et al 2011). Het programma onderscheidt uiteenlopende categorieën stakeholders. In de eerste plaats

⁶ Zie de webpagina van de rijksoverheid www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/plannen-om-meer-mensen-met-een-beperking-aan-werk-te-helpen. Daar is ook de Factsheet *Breed Offensief* te vinden.

zijn er de gebruikers van de Participatiewet en hun vertegenwoordigers. Het gaat dan om mensen met een bijstandsuitkering, waaronder verschillende doelgroepen, zoals jongeren, laaggeletterden, mensen met beperkte digitale vaardigheden, migranten/nieuwkomers en mensen met een beperking'. Onder hun vertegenwoordigers worden 'professionals' gerekend, zoals 'inkomensconsulenten, klantmanagers, directeuren en managers, sociaal werkers, professionals vanuit het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), professionals vanuit de Sociale Verzekeringsbank (SVB) en schuld-hulpverleners'. Andere stakeholders zijn werkgevers die, 'al dan niet met ondersteuning, een plek [aanbieden] aan bijstandsgerechtigden die kunnen werken'. Daarnaast vermeldt het programmaplan als stakeholders de 'politiek' (Tweede Kamer, gemeenteraden), 'inwoners van Nederland' en 'Wetenschap en kennisinstituten'.⁷ Tot slot is er ruimte voor 'interne stakeholders'. Daaronder vallen 'andere departementen in het sociaal domein' en ook andere overheidsprogramma's, omdat de raakvlakken van de Participatiewet met ander beleid gevolgen heeft voor wat er aangepast kan en moet worden (SZW 2023: 54).

Er zijn verschillende manieren waarop stakeholders hun inzichten kunnen delen met het ministerie. Op het hoogste niveau is er een Strategische Klankbordgroep waarin het ministerie van SZW op 'directeurniveau' feedback vraagt (maar ook ongevraagd kan krijgen) op haar plannen en tussentijdse resultaten. Die feedback komt van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), Landelijke Cliëntenraad (LCR), Divosa, Sociaal Werk Nederland (SWN), Cedris, branchevereniging SAM, SCP en de SVB. Daarnaast zijn beleidsadviseurs van verschillende maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd in het zogenoemde Programmteam. Dit programmteam 'bepaalt binnen de kaders van het programma, [...] de richting, planning en prioritering van de Participatiewetherziening' (SZW 2023: 49). Ook binnen de specifieke sporen zijn verschillende werkgroepen en klankbordgroepen ingericht. Waar de werkgroepen de 'vastgestelde programmadoelen en -activiteiten [uitwerken en uitvoeren] met inbreng van betrokken stakeholders', bieden de klankbordgroepen het ministerie 'feedback op haar deelplannen en tussentijdse resultaten'. In de werkgroepen zitten 'uitvoerders van de wet, [alook] (vertegenwoordigers van) bijstandsgerechtigden en medewerkers van aanpalende departementen, directies en programma's'. In de klankbordgroepen zitten 'ervaringsdeskundigen, wetenschappers en experts, werkgevers en andere relevante partijen in het sociaal domein' (SZW 2023: 48-49).

In het programmaplan schaaft het ministerie het maatschappelijk middenveld samen met 'wetenschap en kennisinstituten' onder het kopje 'externe stakeholders'. Verschillende organisaties worden daarbij expliciet genoemd, namelijk Divosa⁸, Sociaal Werk Nederland (SWN)⁹, Cedris¹⁰, SAM¹¹, de Sociale Verzekeringsbank (SVB)¹² en de Landelijke Cliëntenraad (LCR).¹³ Over de laatste stelt het programma:

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) laat de stem horen van mensen die moeite hebben om rond te komen. De LCR heeft een onafhankelijke positie. De LCR levert altijd kritisch én opbouwend een bijdrage aan allerlei

⁷ Overigens valt het SCP hier ook onder. Het SCP zit onder meer 'op directeursniveau [...] in de strategische klankbordgroep', en is met een beleidsadviseur vertegenwoordigd in het zogenoemde 'programmteam' (SZW 2023: 48-49). Voor een reflectie op onze positionaliteit, zie Bijlage A aan het einde van dit rapport.

⁸ Divosa is een vereniging van leidinggevendenden in het sociaal domein. Zie voor meer informatie: www.divosa.nl.

⁹ Sociaal Werk Nederland is een koepelorganisatie met naar eigen zeggen 'ruim 500 sociaalwerkorganisaties als lid' en daarmee de vertegenwoordigende organisatie van 'ruim 80% van de branche'. Zie voor meer informatie: www.sociaal-werknederland.nl.

¹⁰ Cedris is een vereniging voor leer- en ontwikkelbedrijven met zo'n honderd lidorganisaties. Zie voor meer informatie: www.cedris.nl.

¹¹ SAM is een beroepsvereniging voor uitvoerende professionals in het publieke sociaal domein, zoals cliëntmanagers. Zie voor meer informatie: www.sam.nl.

¹² De Sociale Verzekeringsbank (SVB) zorgt voor verschillende uitkeringen en regelingen, voor ouderen, ouders, nabestaanden en andere groepen. Ook regelt de SVB persoonsgebonden budgetten en uitkeringen voor verzetsdeelnemers en oorlogsge-troffenen. De SVB, zo geeft de website aan, werkt in opdracht van de overheid met als belangrijkste opdrachtgever het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zie voor meer informatie: www.svb.nl.

¹³ De Landelijke Cliëntenraad (LCR) vertegenwoordigt mensen die een uitkering, pensioen of (financiële) ondersteuning krijgen van de overheid, zo schrijft zij op haar website. De leden van de LCR zijn cliëntenorganisaties van mensen met een uitkering of pensioen. Zie voor meer informatie: www.landelijkeclienntenraad.nl.

processen en voorstellen. Zo zorgt de LCR dat de positie van burgers ook wordt meegenomen in het proces van de Participatiewet in Balans. (SZW 2023:48)

De LCR en andere hiervoor genoemde organisaties hebben zitting in zowel de strategische klankbordgroep als in het programmateam. Dat betekent dat ze op een fundamenteel niveau mogen meepraten over de richting van de Participatiewetherziening. In het licht van de literatuur kan deze institutionele positie worden gezien als een belangrijke machtsbasis voor organisaties om de inzichten vanuit hun achterban voor het voetlicht te plaatsen (Beyers en Braun 2014; Fraussen et al. 2015).

Door stakeholders te betrekken bij de ontwikkeling van de herziening hoopt SZW niet alleen tot betere beleidsinstrumenten te komen, maar ook bij te dragen aan het herstel van vertrouwen in de overheid. We lezen daarover in het programmaplan:

De inbreng van de gebruikers van de wet, professionals en mensen met een uitkering, is essentieel om de genoemde doelen van het programma te realiseren. Veel programmadoelen zijn immers geformuleerd vanuit het perspectief van de uitkeringsgerechtigde. Herstel van vertrouwen, eenvoud en menselijke maat zijn doelen die mede worden gedefinieerd vanuit het perspectief van de bijstandsccliënt. Hun input en die van professionals moet daarnaast het programma richting geven en toetsen wat werkbaar is. (SZW 2023: 53)

Het ministerie heeft een duidelijk perspectief op de rol en het type kennis dat ze van maatschappelijke organisaties wil ontvangen. Die rol is veelal faciliterend en gericht op kennis over de uitvoeringspraktijk. Zo lezen we dat maatschappelijke organisaties binnen werkgroepen samen met beleidsmedewerkers vanuit het ministerie en gemeenten aan de slag gaan om 'tot een nieuwe beleidstheorie te komen'. Ook wordt van hen gevraagd praktijkkennis aan te leveren over de werkbaarheid van (aanvullende) instrumenten (SZW 2023: 35). Daarnaast verlangt het ministerie van organisaties dat zij bijdragen aan de gemeentelijke taak om 'inwoners integraal [te] ondersteunen wanneer zij een hulpvraag hebben op verschillende leefgebieden' (SZW 2023: 23).

Al met al vormt het programmaplan het startpunt voor de samenwerking tussen de overheid en betrokkenen. Maar de precieze samenwerking krijgt pas vorm in de praktijk. In hoofdstuk 3 bespreken we hoe de contacten met het middenveld er volgens ambtenaren uitzien. Op basis van het programmaplan moesten zij bedenken hoe om te gaan met de keur aan externe stakeholders en de diversiteit aan inzichten die deze stakeholders te bieden hebben.

3 Van programmaplan naar praktijk: ambtenaren aan het woord

In dit hoofdstuk analyseren we hoe ambtenaren denken over de verhouding tussen henzelf en maatschappelijke organisaties bij de besluitvorming over de Participatiewet. Het gaat dan om ambtenaren die werkzaam zijn bij verschillende directies en op verschillende bestuurlijke niveaus. [Paragraaf 3.1](#) staat in het teken van de rolopvattingen die ambtenaren over zichzelf hebben en over hun positie ten opzichte van betrokkenen uit het maatschappelijk middenveld. We gaan in op het belang dat ambtenaren hechten aan contacten met externe stakeholders en hoe de verhouding tussen het ministerie van SZW en de maatschappelijke partners zich volgens hen heeft ontwikkeld. Daarnaast bespreken we welke verwachtingen en behoeftes ambtenaren hebben wat betreft de samenwerking met maatschappelijke organisaties. In [paragraaf 3.2](#) behandelen we de perspectieven van ambtenaren op de representativiteit van maatschappelijke organisaties. We gaan in het bijzonder in op het stakeholdermanagement: de pogingen om een goede afspiegeling te krijgen van de diverse groepen en organisaties wiens achterban te maken heeft met de Participatiewet. Tot slot gaat [paragraaf 3.3](#) over de interacties met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties.

3.1 Responsiviteit en rolopvattingen

Er is een drietal belangrijke gemene delers in de perspectieven van de ambtenaren die we voor dit onderzoek hebben gesproken. De eerste is dat de ambtenaren die wij spraken van mening zijn dat het betrekken van uiteenlopende perspectieven een voorwaarde is voor een succesvolle herziening van de Participatiewet. Ambtenaren richten zich daarbij op maatschappelijke organisaties, zoals vakbonden, cliëntenorganisaties, brancheorganisaties en werkgevers, en in toenemende mate ook op ervaringsdeskundigen (zie voor de laatste groep in meer detail hoofdstuk 5). Een ambtenaar zet uiteen wat in diens ogen het voornaamste belang is van een grote betrokkenheid van maatschappelijke organisaties:

De voordelen zijn denk ik, één: de betrokkenheid, schuine streep, draagvlak [...]. Natuurlijk verschillen straks de meningen over de opties of de voorkeur voor bepaalde opties, maar je creëert een draagvlak. Ik denk, [twee] dat het ook analytisch veel beter in elkaar zit. Je hebt echt wel alle partijen betrokken die er wat van kunnen vinden, die er iets zinnigs over kunnen zeggen. Een belangrijk nadeel is ook wel evident: het duurt natuurlijk langer. Je hebt gewoon meer tijd nodig. [Maar] dat betaalt zich denk ik wel uit als het leidt tot betere voorstellen. (Interview 16)

De term draagvlak, waarnaar deze ambtenaar verwijst, komt ook terug in andere interviews. Het gaat hierbij naast maatschappelijk draagvlak ook om draagvlak onder ambtenaren. Ambtenaren realiseren zich dat een belangenbehartigingsproces met meer ruimte voor maatschappelijke partijen tijd kost, arbeidsintensief is, en ook ‘een andere communicatie met zich mee[brengt]’ (interview 16). Het vraagt om andere vormen van samenwerken en een andere inrichting van het besluitvormingsproces. Ambtenaren benadrukken daarbij het belang van zorgvuldigheid om tot goede werkrelaties te komen.

De tweede gemene deler in de reflecties van de door ons geïnterviewde ambtenaren, is de overtuiging dat de contacten vanuit het ministerie met maatschappelijke organisaties op dit moment veel intensiever en beter is dan enkele jaren geleden. Allemaal zien ze dat er binnen de ambtelijke organisatie sinds een decennium fundamenteel anders wordt gedacht over de rol van maatschappelijke organisaties en direct betrokkenen. Verschillende ambtenaren stellen dat de kinderopvangtoeslagenaffaire hiervoor een belangrijke stimulans is geweest. Volgens een van de ambtenaren proberen zijzelf en haar collega's sindsdien veel meer om 'verbinding te houden met de samenleving' en doet het ministerie meer moeite om mensen 'aan de voorkant' te betrekken bij de ontwikkeling van nieuwe maatregelen. Wanneer we vragen naar voorbeelden, wijzen ambtenaren op de toegenomen waardering voor ervaringsdeskundigheid binnen hun ministerie. Ervaringsdeskundigheid is een term dat volgens deze ambtenaar in 2011 nog 'echt niet bestond', maar die in de laatste vier à vijf jaar sterk in opkomst is. Ze voegt eraan toe dat het nog wel een zoektocht is om ruimte te bieden aan dit type kennis, maar feit is volgens deze ambtenaar dat 'iedereen in de stand [staat] van: 'dit moet!' (interview 15). Twee andere ambtenaren voegen daaraan toe dat het effect ervan zichtbaar is in de kamerbrieven die bewindslieden namens het ministerie naar de Tweede Kamer sturen. Sinds enkele jaren bevatten deze veel meer voorbeelden van wat er in de praktijk gebeurt dan voorheen het geval was.

Ambtenaren zien de grotere welwillendheid naar het middenveld ook terug in de houding van ministers en staatssecretarissen. Ze zetten de huidige situatie binnen de Participatiewet herziening af tegen de politieke besluitvorming over de Participatiewet in de jaren 2010-2015. Destijds werd de buitenwereld volgens hen veel minder betrokken bij de ontwikkeling van beleidsmaatregelen. Zo schetst een ambtenaar over de totstandkoming van het Sociaal Akkoord dat de minister in 2013 met werkgevers en vakbonden wilde sluiten:

[T]ot onze verbazing speelde daar de Participatiewet ook opeens een rol. Die lag daar ook op tafel. Maar [...] in het diepste geheim hebben ze dat sociaal akkoord met elkaar in elkaar getimmerd. En ik was dan één van de ambtenaren die in de tweede ring zat en die kregen dan verzoeknummers vanuit die tafel, om bepaalde ideeën die ze daar hadden op die tafel even te toetsen en misschien aan te passen. Maar dat deed je dus in splendid isolation, alleen met die partijen die aan die sociaal akkoordtafel zaten, en de minister en een stelletje ambtenaren die ergens nog betrokken waren. En dus die hele buitenwereld, die moesten we daarbuiten houden. [...] Nee, ik zit in mijn geheugen te graven of we misschien nog eens wat getoetst hebben bij de gemeente, de VNG of dit wel zo kon. Maar dat is heel summier geweest. (Interview 16)

Een andere ambtenaar constateert eveneens een verschuiving. Waar rond 2011 de toenmalige minister Kamp (VVD) en staatssecretaris De Krom (VVD) vooral gericht waren op hun mandaat vanuit het coalitieakkoord en de Tweede Kamer, hadden recente bewindslieden zoals staatssecretaris Van Ark (VVD, 2017-2022) en Schouten (CU, 2022-2024) volgens haar een duidelijke wens om inzichten uit de praktijk onderdeel te maken van hun besluiten. Ze haalt aan:

Ik weet ook nog wel dat de sociale partners een brief stuurden en dat De Krom bij wijze van spreken al antwoordde: 'dat kunt u vinden, ik vind wat anders', weet je wel? 'We hebben een democratie, dus dat loopt via de Kamer. En zo voer ik het overleg'. En dat werkte heel erg ambtelijk door. En dat zat [...] bij die heren, maar ook wel een beetje de tijdgeest, denk ik. En dat is daarna wel echt veranderd. Tamara [van Ark], die zei: 'ik wil heel graag met mensen met beperkingen om tafel. Die ging om de zoveel weken met een vast groepje mensen praten waar ze tegenaan liepen' [...] Die zei: 'ik wil dat echt weten'. [Bij] Paul de Krom en bij Henk Kamp was dat echt niet. (Interview 15)

Overigens stellen twee ambtenaren dat het ook een kwestie is van beeldvorming, want ook tien jaar geleden werden organisaties serieus genomen als bewindslieden hun argumenten aannemelijk vonden. Wel vertellen ze dat de variëteit aan gesprekspartners toen kleiner was en dat het voor organisaties waarschijnlijk moeilijker was om inzichten in te brengen in besluitvorming (interview 10). Samenvattend kunnen we op dit punt stellen dat alle ambtenaren die we spraken van mening zijn dat de dialoog met

maatschappelijke organisaties van wezenlijk belang is in de ontwikkeling van nieuw beleid en wetgeving. En dat die door de jaren heen belangrijker is geworden.

De derde gemene deler gaat over wat ambtenaren aan kennis van maatschappelijke organisaties verwachten wanneer zij hen betrekken in het besluitvormingsproces. Hier lijkt sprake te zijn van een specifieke interpretatie van wat maatschappelijke organisaties kunnen bieden. In verschillende interviews kwam naar voren dat ambtenaren verwachten dat organisaties kennis over de uitvoeringspraktijk en ervaringen van voorzieningengebruikers kunnen aanleveren. Het is een verwachting die overeenkomt met de kennisbehoefte in het programmaplan Participatiewet in Balans ([§ 2.2](#)). Deze kennis hoeft volgens ambtenaren niet altijd tot grote stelselwijzigingen te leiden. Liever ontvangen ze kennis die helpt om beleidsinstrumenten aan te passen. Een terugkerend punt is dat zij vooral toetsingsvragen willen voorleggen en behoefte hebben aan een zo compleet mogelijk beeld van wat de gevolgen van beleidsopties zouden kunnen zijn. De dialoog met maatschappelijke organisaties wordt gewaardeerd vanwege de gerichte input van kennis over de gevolgen van beleid op de levens van uitkeringsgerechtigden en de uitvoeringspraktijk. Een ambtenaar vat het bondig samen:

Wij zitten natuurlijk aan tafel met deze partijen, omdat ze dat brengen wat wij zelf niet in huis hebben, niet zien, of een ander stukje zien, of een blinde vlek hebben. Dat is de reden dat je daar zit. (Interview 18)

De aard van kennis die deze ambtenaar graag ziet, is kennis over mogelijke concrete problemen in de uitvoering:

Het is zo, het pakt zo uit, dit werkt niet, dit is hoe het voelt. [...] Breng je ervaring in en zorg dat het meegewogen wordt. (Interview 18)

[Paragraaf 3.3](#) laat zien dat die instrumentele blik op de kennis die maatschappelijke organisaties aanleveren, ook geldt voor de verwachtingen die ambtenaren hebben over hoe maatschappelijke organisaties zich opstellen in het besluitvormingsproces.

Ambtenaren hebben uiteenlopende visies over de juiste rolverdeling tussen henzelf en maatschappelijke organisaties, en tussen henzelf en de politiek. De term verwachtingsmanagement viel daarbij meerdere malen in onze gesprekken. Zo zeggen ambtenaren begrip te hebben voor de wensen van maatschappelijke organisaties, maar benadrukken dat deze wensen niet één op één in wetgeving en beleid kunnen worden opgenomen. Zo moeten ambtenaren zich verhouden tot politieke en financiële afspraken, en uiteenlopende deelbelangen afwegen. Een ambtenaar merkt hierover op dat de zoektocht naar wat zij een ‘fatsoenlijk en nuttig voorstel’ noemt, ‘wel eens een *struggle*’ is. Ze beschrijft haar rol als ambtenaar als degene die binnen het proces van belangenafweging het midden moet vinden tussen de wettelijke kaders en uiteenlopende partijen. Ze wil voorkomen dat een voorstel ‘ergens gaat stranden’ waardoor ‘je dan nog niks bereikt’. Ze legt uit:

[I]k wil niet heel negatief doen, maar soms is het krijgen van draagvlak en het compromissen sluiten... [dat] maakt niet altijd mooie maatregelen, hè. [Dat] hoeft niet altijd de beste maatregel voor een burger te zijn. Dat is een dingetje. [...] [W]ij moeten als beleidsmedewerker natuurlijk rekening houden met alle invalshoeken. Van de kant van de burgers, maar ook [de] werkgevers, [...] [en] de kant van de gemeenten, want die moeten dingen ook kunnen uitvoeren. En [...] zij kunnen ook niet altijd uitvoeren wat een burger wil. [...] [D]us je moet daar ook wel proberen om een beetje een gulden middenweg te zoeken. [...] Dat is lastig natuurlijk [...] En dat is wel ons stokpaardje dan eigenlijk. Wij houden rekening met alle invalshoeken en we kijken hoe we daar toch een fatsoenlijk en nuttig - vooral nuttig - voorstel uit kunnen halen, van kunnen maken. [M]aar het is natuurlijk altijd de politiek die beslist. (Interview 12)

De ambtenaar ziet het als de verantwoordelijkheid van haarzelf en collega's om uit alle inzichten een voorstel te maken voor de politiek.

In het programmaplan Participatiewet in Balans stelt het ministerie van SZW dat zij de regie en verantwoordelijkheid heeft over de inhoudelijke richting van de Participatiewet herziening. Met dat voornemen stelt het ministerie scherper vast wat de verhoudingen en verantwoordelijkheidsverdeling zijn na een periode waarin de grenzen juist vervaagden. Verschillende ambtenaren noemen voorbeelden waarbij organisaties de ruimte kregen om mee te schrijven aan een positiesdocument (interview 12, 16). Het document werd vaak heen en weer gestuurd en voorzien van commentaren en voorgestelde wijzigingen. Over de eindversie waren vrijwel alle betrokken partijen ontevreden. Gedurende het proces bleek dat er onduidelijkheid was over wie beslismacht had. Die lag uiteindelijk bij het ministerie, maar door de onduidelijkheid daarover waren organisaties ontevreden over de mate waarin en de manier waarop hun input in de eindversie was meegenomen. Het ministerie zegt hier lessen uit te hebben getrokken. Sinds dit experiment maakt zij stevast duidelijk dat zij hoofdverantwoordelijke is voor beleidsdocumenten. Dit tot tevredenheid van zowel ambtenaren als maatschappelijke organisaties, omdat ze zich daardoor duidelijker kunnen verhouden tot gemaakte keuzes en tot elkaar. Duidelijke, formele afspraken over verantwoordelijkheidsverdeling en verhoudingen scheppen immers de mogelijkheid voor alle betrokkenen om te handelen binnen de ruimte die zij hebben. Tegelijkertijd zien we dat een grotere formalisering ook de ruimte voor de inbreng van met name kleinere organisaties beperkt. De verwachting van ambtenaren dat maatschappelijke organisaties zich voegen naar kennisbehoeften in het departementale besluitvormingsproces, staat op gespannen voet met de onafhankelijke positie van maatschappelijke organisaties die zij eveneens zeggen te waarderen.

Ambtenaren hebben verschillende perspectieven op hoe ze juist moeten omgaan met de inbreng van externe stakeholders. Geven ze deze ongefilterd door aan hun superieuren, zoals bewindslieden, of moeten ze er zelf keuzes in maken? Een van de geïnterviewde ambtenaren spreekt in dit verband bijvoorbeeld over een 'keuzekaart' die hij en collega's maken, waaruit bewindslieden kunnen putten voor hun uiteindelijke beslissing. Het is volgens hem aan de ambtenaren om orde te scheppen in de uiteenlopende behoeftes en belangen die op tafel zijn gekomen. Hij spreekt in dit verband over het 'destilleren' van beleidsopties (interview 16), oftewel: de beste keuzes eruit filteren. Welke kennis en inzichten zij uiteindelijk 'doorzetten' naar de ambtelijke organisatie en op welke manier ze dat doen, is echter moeilijk te benoemen. Een ambtenaar vertelt in deze context over het 'ambtelijk vakmanschap', dat geldt als een kompas om per situatie te bepalen wat er met de geboden inzichten gedaan moet worden (interview 18). Een goed voorbeeld komt wederom van de ambtenaar die we hiervoor wat uitgebreider aan het woord lieten. Ze beschrijft de omgang van haar en collega's met een voorstel dat bedacht was door ervaringsdeskundigen en cliëntenorganisaties. Dat plan was volgens gemeenten te complex in de uitvoering, maar zij en haar collega's vonden het interessant genoeg om het direct te delen met de staatssecretaris. Uiteraard met toevoeging van de bedenkingen van de gemeenten (interview 12).

Ambtenaren begrijpen dat maatschappelijke organisaties duidelijkheid willen over wat het ministerie met hun inzichten en kennis doet. Tegelijkertijd geven ambtenaren aan dat het onmogelijk is om te allen tijde volledig transparant te zijn over wat er binnen het ministerie met die inzichten gebeurt en waarom dat zo is. Dit heeft deels praktische redenen. Zo stelt een ambtenaar dat het veel tijd en energie kost om elke keuze te verantwoorden. En dat haar 'hele ambtelijk apparaat over de kop' zou gaan als het zou reageren op alle '800 opmerkingen' die ze soms krijgen op een probleemanalyse (interview 15). Andere redenen waarom ambtenaren niet altijd responsief kunnen zijn richting maatschappelijke organisaties hebben te maken met de ambtelijk-politieke kant van beleid maken. Ambtenaren vertellen dat binnen het ministerie soms interne afwegingen gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld over budgetten en prioriteiten. Het kan voor externe partners dan lijken alsof er weinig gebeurt, terwijl er binnen het ministerie overleg plaatsvindt waarover naar buiten niet gecommuniceerd kan worden. Of in elk geval niet in de mate waarin ze dat misschien wel zouden willen (interview 16). Soms komt dat bijvoorbeeld door externe factoren, zoals de politieke situatie van dat moment. De val van een kabinet en de tussenliggende periode in afwachting van een nieuw kabinet leiden vaak tot onzekerheid en stagnatie. Terwijl er in andere perioden juist een plotselinge versnelling van werkzaamheden kan plaatsvinden, omdat een (nieuwe) bewindspersoon haast wil maken. Ten tijde van een aantal interviews was kabinet-Rutte IV demissionair en waren politieke partijen in onderhandeling over het te vormen

kabinet-Schoof. In die politieke onzekerheid konden ambtenaren weinig zeggen over de ontwikkelingen van de Participatiewetgeving. Maar zelfs op het moment dat er een nieuw kabinet is geïnstalleerd, kunnen ambtenaren niet altijd meteen inschatten welke consequenties politieke keuzes en afwegingen op hogere bestuurlijk-politieke niveaus gaan hebben voor hun werkzaamheden. Die procesmatige onvoorspelbaarheid en het gegeven dat keuzes elders worden gemaakt, maken transparante communicatie richting maatschappelijke organisaties voor ambtenaren lastig.

Ten slotte is het volgens ambtenaren moeilijk om openhartig te zijn naar maatschappelijke organisaties over wat er met hun inbreng gebeurt, wanneer die inbreng gaat over zaken waar zij niet verantwoordelijk voor zijn. In hun opzet van interacties met maatschappelijke organisaties zijn ambtenaren vaak op zoek naar kennis over een specifiek deelaspect. Maar de inbreng van organisaties is vaak breder dan dat ene deelaspect. Deze sluit dus niet één-op-één aan op de kennisbehoefte die ambtenaren op dat moment hebben. Het gevolg is dat ambtenaren selectief zijn in wat ze (denken te kunnen) doen met ingebrachte ervaringen, inzichten, belangen en opvattingen. Het beste wat ambtenaren kunnen doen, zo zeggen ze, is beloven inzichten door te geven aan collega's of mensen met elkaar in contact te brengen (interview 12, 13). Wel stellen ambtenaren dat, wanneer zulke tegenstellingen zich voordoen, ze proberen te voorkomen om verwachtingen te wekken die ze niet waar kunnen maken. Op dat moment leggen ze uit waarom zij inzichten van organisaties niet altijd een plek kunnen geven in de beleidsherziening.

3.2 De ambtelijke omgang met representativiteit

De geïnterviewde ambtenaren vertellen dat zij het belangrijk vinden om de signalen van de diverse maatschappelijke stakeholders op te halen. Zij zijn bovendien van mening dat ze voldoende moeite doen om de diverse gebruikers van de Participatiewet en de maatschappelijke organisaties om tafel te krijgen en hun perspectieven mee te wegen in de herziening. Daarbij vinden ze het belangrijk om niet alleen de grotere organisaties te horen die een formele positie hebben binnen het systeem van overleg en besluitvorming, maar ook op zoek te gaan naar andere geluiden, van bijvoorbeeld kleinere organisaties. Alleen dan krijgen ze een goed beeld van wat er speelt en wat nodig is voor de Participatiewetgeving, zo geven ze aan. Dat dit tijd en moeite kost, is duidelijk, maar allemaal vinden ze dat zeer de moeite waard. Wanneer we doorpraten over vertegenwoordiging, constateren zowel betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties als ambtenaren dat niet elke groep die onder de Participatiewet valt, evenredig gerepresenteerd wordt in het besluitvormingsproces. Uit de verschillende interviews maken we op dat verschillende groepen minder zijn vertegenwoordigd, waaronder jongeren (de zogenoemde 35-minners), ex-gedetineerden, klassieke bijstandsgerechtigden¹⁴ en mensen met een migratieachtergrond (interviews 2, 6, 8, 17; focusgroep 2, 3).

Op basis van de reflecties van ambtenaren ontstaat het beeld dat het ministerie geen eenduidige aanpak heeft om de diversiteit aan stemmen gerepresenteerd te krijgen binnen het besluitvormingsproces. Veel lijkt af te hangen van de inspanning van individuele ambtenaren. Ze volgen wel de globale stakeholderstrategie uit het programmaplan, maar beleidsdirecties en beleidsmedewerkers bepalen grotendeels zelf hoe zij omgaan met maatschappelijke organisaties. Er is geen algemene selectiestrategie om te beslissen welke organisaties betrokken moeten worden naast de organisaties met een formele positie. Uit gesprekken blijkt ook dat ambtenaren die op verschillende beleidsterreinen werken vaak niet van elkaar weten welke organisaties ze wanneer bij welke zaak betrekken (zie [hoofdstuk 4](#) voor de gevolgen hiervan vanuit het perspectief van maatschappelijke organisaties). Ook vinden ambtenaren het moeilijk om te beoordelen met wie ze nu precies aan tafel zitten. Een ambtenaar verwoordt die onzekerheid als volgt:

¹⁴ Het gaat dan om mensen die langdurig zijn aangewezen op een bijstandsuitkering. In sommige gevallen is er sprake van een uitkeringsafhankelijkheid binnen verschillende generaties van een gezin of familie.

Ik merkte [wel], en daar doe ik mijn best voor, maar dat snap ik toch nog steeds niet helemaal, dat je over en weer een beetje moet weten met wie je samenwerkt. En omdat het zulke verschillende organisaties zijn, kost dat best even tijd en energie. Dus soms zit ik nog steeds te denken: hoe werkt dat bij jullie en wie vertegenwoordig je en op welke manier? De VNG ken ik al jaren en [daar] weet ik vrij goed hoe het werkt. En zij kennen ons. Maar die andere organisaties die je wat minder vaak ziet of spreekt... dan snap ik niet precies hoe ze zich georganiseerd hebben ... en wat die mensen kunnen en weten. [...] Hoe werkt het dan bij jou? Wie vertegenwoordig je dan en hoe ziet dat er dan uit? (Interview 18)

De onzekerheid over welke organisaties betrokken zouden moeten worden in de Participatiewet-herziening leidde onder ambtenaren tot verschillende aanpakken. Zo werden voorafgaand aan het programmaplan bij rondetafelgesprekken zoveel mogelijk betrokkenen uitgenodigd, met als doel een zo volledig mogelijk beeld van het veld te krijgen. Er was toen nog geen duidelijke strategie om ervoor de te zorgen dat het veld goed gerepresenteerd was.

Op de vraag hoe keuzes werden gemaakt, legt een ambtenaar uit dat het ministerie eerst een stakeholderanalyse liet uitvoeren door een extern bureau. De analyse bood handvatten voor het opzetten van de samenwerking. Tegelijkertijd was er geen strak uitgewerkt plan voor het betrekken van stakeholders:

Samenwerking vraagt wel investering in ken elkaar en ken elkaars organisatie. [Dat] is moeilijk, zeker omdat we wel een breed veld [zijn] [...]: 'met wie moet dat dan wel en met wie moet dat dan niet?'. Maar bij ons is [het], denk ik, niet zo'n bewuste keuze [geweest] wie er aan tafel zitten. [...] [We] hebben in ieder geval gezegd: 'deze moeten sowieso aan tafel'. En dat zijn, denk ik, ook de usual suspects die je toch wel in beeld hebt. Ik denk dat iedereen zich min of meer kon melden [...] en dat we ze dan uitgenodigd hebben. Dus het is niet zo geweest dat wij een [overzichts]plaat gemaakt hebben en zeiden: 'die, die, die en die, wat weten we precies [over] wat ze brengen?'. [...] En ik denk dat dat een soort van zwaan-kleef-aan [opleverde]: kom erbij, we staan open voor veel geluid en verschillende perspectieven. Dat het zo gegaan is, maar dat weet ik niet helemaal zeker omdat ik het begin van dit traject niet heb meegemaakt. (Interview 18)

In de gesprekken met ambtenaren komt een aantal de term *usual suspects* naar voren. Daarmee doelen ze op de maatschappelijke organisaties die formeel zijn verankerd in het programmaplan Participatiewet in balans en waarmee het ministerie al lange tijd samenwerkt. Voorbeelden hiervan zijn de Landelijke Cliëntenraad (LCR), die deelneemt in de strategische klankbordgroep en het programmateam, evenals de vakbonden, en in mindere mate werkgeversorganisaties, brancheverenigingen en organisaties die opkomen voor deelbelangen. Ambtenaren waarderen deze systeemorganisaties, omdat de lijntjes kort zijn en zij doorgaans snel relevante kennis kunnen aanleveren.

Tegelijkertijd is er onder ambtenaren wel enige terughoudendheid ten opzichte van de systeemorganisaties. Zij vrezen belangrijke kennis en inzichten mis te lopen wanneer de focus te sterk op deze organisaties ligt. Daarom zoeken de ambtenaren die we spraken ook actief naar andere gesprekspartners die aanvullende kennis kunnen bieden voor de besluitvorming over de Participatiewet-herziening. Met name organisaties die signalen ophalen uit de uitvoeringspraktijk, worden gezien als een waardevolle aanvulling op de bestaande gesprekspartners. De kennisbehoefte van ambtenaren is daarbij leidend voor wanneer ze met wie contact hebben. Deze behoefte hangt samen met de inhoud van de werkopdracht, maar ook met de beschikbare tijd.

Ambtenaren vertellen dat het niet altijd eenvoudig is om alle verschillende bevolkingsgroepen te spreken, ook al worden zij daarbij ondersteund door maatschappelijke organisaties. Zo stellen enkele ambtenaren dat mensen met een migratieachtergrond structureel zijn ondervertegenwoordigd in

het besluitvormingsproces over de Participatiewet herziening.¹⁵ Ze erkennen dat dit kan leiden tot een incompleet beeld van de noden, wensen en behoeften van specifieke bevolkingsgroepen. Tegelijkertijd relativeren ze dit ook: de Participatiewet kent in principe geen doelgroepenbeleid, waardoor er ook geen instrumenten (kunnen) worden ontwikkeld voor specifieke doelgroepen. Een ambtenaar stelt daarbij wel dat het ministerie gemeenten de 'ruimte [geeft] om, als de individuele omstandigheden daarnaar vragen, een soort van maatwerk toe te passen, zowel aan de inkomenskant als aan de re-integratiekant' (interview 16). Een andere ambtenaar vindt het logisch dat zijzelf geen contact heeft met mensen met een migratieachtergrond, omdat dit een gevolg is van hoe de ambtelijke organisatie is ingericht. Het 'migratie- en integratievraagstuk' zit bij de directie 'Samenleving en Integratie' en is dus geen onderdeel van haar beleidsterrein (interview 12).

Ondanks deze relativeringen en uitleg van ambtelijke organisatiedynamieken, blijft het lastig in te schatten hoe problematisch het ontbreken van deze kennis is. Gezien de inspanningen van het ministerie om breed kennis op te halen en een goede afspiegeling van alle gebruikers van de Participatiewet aan tafel te krijgen, blijft de onderrepresentatie van bepaalde groepen een belangrijk punt van aandacht.

3.3 Strikte verwachtingen over interacties met organisaties

De uiteenlopende kennisbehoeften en rolopvattingen van ambtenaren en de veranderlijke politiek-bureaucratische context waarin zij werken, beïnvloeden niet alleen de zoektocht naar geschikte gesprekspartners, maar ook de interacties tussen ambtenaren en maatschappelijke organisaties. Ambtenaren hebben duidelijke ideeën over wat nodig is voor een goede samenwerking.

Deze verwachtingen gaan bijvoorbeeld over de houding die gesprekspartners aannemen. Van maatschappelijke organisaties wordt verwacht dat zij begrip hebben voor de soms beperkende politieke en bureaucratische kaders waarbinnen ambtenaren moeten werken. Daarnaast gaan verwachtingen ook over gedrag: ambtenaren vragen een coöperatieve houding van maatschappelijke organisaties in het besluitvormingsproces. Zo wensen ze van organisaties dat ze anticiperen op de kennisbehoeften van het ministerie (i.e. welke inzichten zijn op welk moment nodig?). Ook verlangen ze van organisaties dat deze niet alleen de belangen van een eigen achterban naar voren brengen, maar juist ook het gemeenschappelijke belang. Verschillende ambtenaren geven aan dat termen als belangenbehartiging en lobbyen voor hen een negatieve lading hebben. De termen impliceren het tegenovergestelde van samenwerken, zo laat een ambtenaar weten:

Als ik het gevoel heb dat ik belobbyd word dan denk ik: 'we zijn toch nog bezig alle perspectieven op tafel te brengen?' (...) Als iemand zegt: 'ik kom hier mijn belangen behartigen', dan zou ik het liefst zeggen: 'zoek een andere tafel, want hier werken we samen'. (Interview 18)

Belangenbehartiging wordt wel eens geassocieerd met een beperkte blik. En maatschappelijke belangenbehartigers worden door sommige ambtenaren gezien als drammerig. Een andere ambtenaar benoemt dat belangenbehartigers weinig 'oog hebben voor dat het gaat over een breder gezelschap, en dat het gaat om bredere keuzes' (interview 16). Het helpt ambtenaren als organisaties 'over hun eigen belang heen kunnen stappen en ook echt mee kunnen denken'. Belangenbehartiging kan in de perceptie van ambtenaren leiden tot 'roepen' en eisen stellen zonder zelf iets te 'brengen' (interview 18). Volgens deze ambtenaren is dit niet de juiste manier. Zij verlangen van maatschappelijke organisaties concrete

¹⁵ Die suggestie lijkt te kloppen. Zelf kwamen we geen maatschappelijke organisaties tegen die de belangen behartigen van specifieke bevolkingsgroepen. Volgens een *factsheet* uit 2021, opgesteld door het ministerie van SZW op basis van cijfers van het CBS, heeft echter 52% van de bijstandsgerechtigden een 'niet-westerse' migratieachtergrond, 9% een 'westerse' migratieachtergrond, en 38% een 'Nederlandse' achtergrond (nb. percentages tellen op tot 99%, vermoedelijk als gevolg van afronding) (SZW 2021).

voorstellen over hoe wensen kunnen worden vertaald naar beleid, waarbij rekening wordt gehouden met juridische kaders en het bredere politieke krachtenveld waarin beleid moet worden herzien.

De ambtenaren die we spraken verwachten dus dat maatschappelijke organisaties zich aanpassen aan de bestuurlijke werkwijzen binnen het ministerie. De mate waarin een organisatie daarin slaagt, zien ambtenaren als een voorspeller van hoe succesvol een organisatie kan zijn binnen de ambtelijke besluitvorming. Een ambtenaar die vanuit haar werkopdracht veel contact heeft met maatschappelijke organisaties legt bijvoorbeeld uit hoe belangrijk het is dat een organisatie de 'SZW-taal' spreekt:

[Het] is ook een beetje van hoe slim je bent, hoe handig je bent en weet ik wat allemaal. [Kleine netwerk-organisatie] is gewoon op dat vlak net niet handig genoeg. Ja, het is heel hard om te zeggen. [...] Nou, laat ik zo zeggen, ik bedoel: een [landelijke belangenorganisatie] spreekt gewoon echt puur, die spreekt gewoon echt helemaal de SZW-taal. Dus op het moment dat zij iets inbrengen, dan is dat in onze taal gesproken. Dan weten we welke punten die helemaal aansluiten bij het regeringsbeleid. Dat hebben ze dan heel keurig en slim en strak opgeschreven waardoor ze al tien punten voorstaan op [andere organisaties]. (Interview 13)

Het maakt ook uit hoeveel kennis een organisatie heeft van het besluitvormingsproces en hoeveel capaciteit een organisatie heeft. Ambtenaren zijn zich hiervan bewust en proberen kleinere organisaties soms ook te helpen. De ambtenaar gaat verder:

Ik heb op een gegeven moment tegen [een bestuurder van een kleine netwerkorganisatie] ook gezegd van: 'joh, op het moment dat een [landelijke belangenorganisatie], of weet ik wat, iets aanvraagt, doen ze helemaal niet zelf altijd het werk. Die huren ook gewoon mensen in. Dus ga gewoon in je subsidieaanvraag opnemen dat je een expert wil inhuren, dan laat je die expert vervolgens onderzoek doen en zeggen wat jij denkt dat er gezegd moet worden en dan neemt jouw eigen slagkracht ook toe. [...] Ik [probeer] ze mee te nemen in de wereld van hoe het bij ons beoordeeld wordt, bekeken wordt. Want zoals zij mij helpen om de blik te laten zien van: hoe is het nou in de werkelijkheid. Zo probeer ik hen de politieke werkelijkheid soms een beetje te leren. (Interview 13)

De hulp die deze ambtenaar biedt om organisaties in te wijden in de ambtelijke normen en werkwijzen laat enerzijds zien dat zij veel waarde hecht aan de inbreng van uiteenlopende maatschappelijke organisaties. Ze is bereid om hen waar mogelijk te helpen om aansluiting te vinden bij het beleidsproces. Anderzijds laat het zien dat ook ambtenaren weten hoe sterk de normerende verwachtingen zijn binnen het ministerie: het is dan makkelijker om organisaties zich naar die werkelijkheid te laten voegen.

De oproep aan maatschappelijke organisaties om zich te voegen naar de besluitvormingsprocessen van het ministerie zien we ook op andere manieren terug. Zo gaat het bijvoorbeeld over welk type inzichten op welk moment kan worden ingebracht, waarbij ambtenaren aangeven dat timing van belang is. In het huidige herzieningsprogramma was er vooral ruimte in de verkennende fase van het programmaplan, waarin het ministerie via rondetafelgesprekken breed inzichten wilde ophalen uit het veld. Later in het besluitvormingsproces is die ambtelijke ruimte kleiner, omdat het uitdenken van mogelijke herzieningen steeds concreter wordt. De ambtenaren die we spraken, verwachten van maatschappelijke organisaties dat zij ook rekening houden met de fases van het besluitvormingsproces, zoals deze door het ministerie zijn uitgedacht.

Een net zo belangrijke verwachting van ambtenaren is dat organisaties hen zoveel mogelijk op de hoogte houden van hun plannen en acties. Zij willen dat maatschappelijke organisaties hen niet 'verrassen', 'overvallen' of 'passeren' door publieke acties of directe communicatie richting de bewindspersoon zonder ambtenaren daarover vooraf te informeren. Een ambtenaar vertelt bijvoorbeeld dat hij het op prijs stelt wanneer organisaties hem tijdig informeren over de input die zij leveren voor de kamervragen van Tweede Kamerleden. Zo kunnen zij tijdig de gestelde kamervragen beantwoorden (interview 16). Een collega deelt deze opvatting. Hoewel ze erkent dat de directe route naar de politiek de druk op kan

voeren, vindt zij deze route toch minder constructief, omdat organisatie daarbij vooral iets ‘halen’ in plaats van ook iets ‘brengen’:

[...] er is best wel wat mogelijk, maar meld je eerst eens bij iemand. Zeg: ‘goh, we hebben dit belang en wij denken dat we ook iets te brengen hebben naar de tafel. En we willen mee helpen of meedoen of meedenken’. Brieven kosten ons veel tijd en afstemming, zeker als ze die naar de minister sturen zijn wij er superdruk mee. ‘Dan had je ook kunnen bellen’, zeg ik altijd. [...] En soms kan dat wel helpen. Soms zit je in een dynamiek dat je denkt: ‘voor de druk naar de [politieke] top [kan het helpen], want wij hebben ook een politieke realiteit waarbinnen wij ons werk doen’. Maar in principe heb ik iets van... laagdrempelig: ‘kom eerst eens naar de tafel en ga niet alleen zitten roepen, maar breng ook iets’. (Interview 18)

De hiervoor genoemde ambtenaar beziet zulke acties van maatschappelijke organisaties in het licht van fatsoensnormen:

Je kan natuurlijk een short cut nemen richting de politiek als je denkt: ‘ik word niet goed gehoord’. Nou prima, dat mag, hè, dat is niks verboden of ernstig. Maar informeer ons dan. Laat [het] ons even weten. [...] Maar als je uiteindelijk echt gehoor wil vinden en ook een serieus gesprek met ons wil... want dat doet met ons ambtenaren ook iets, als we verrast worden. Dan denk je: ‘ja, maar jongens, zo gaan we niet met elkaar om!’. Dan... want dan heeft dat ook gewoon z’n weerslag op de relatie. En dat is ook niet zo behulpzaam, denk ik, dan. Dus ja, die keuze kan je maken, maar of dat dan handig is dat... (Interview 16)

De achterliggende overweging is hier dat onderlinge verhoudingen goed moeten blijven en dat onverwachte ontwikkelingen zoveel mogelijk worden voorkomen. Daarom worden demonstratieve en confronterende strategieën doorgaans niet gewaardeerd door ambtenaren. Hoewel ze allemaal benadrukken dat maatschappelijke organisaties met zulke handelingen in hun democratische recht staan. Toch hoorden we ook uitzonderingen op de regel, wanneer ambtenaren inschatten dat zulke acties juist bijdragen aan het besluitvormingsproces. Twee ambtenaren vertrouwden ons toe dat zij maatschappelijke organisaties soms juist adviseren om zich direct tot de politiek te wenden wanneer zij niet kunnen voldoen aan hun wensen (interview 10, 12). Zelf zijn ambtenaren immers gebonden aan de kaders die vanuit de politiek zijn vastgesteld en die ze niet zomaar kunnen aanpassen. Maatschappelijke organisaties kunnen via belangenbehartiging bij bewindslieden en kamerleden wel proberen de kaders te beïnvloeden; en daarmee zowel zichzelf als ambtenaren een dienst bewijzen.

3.4 Afsluitend

In dit hoofdstuk is uiteengezet dat ambtenaren vinden dat er de afgelopen jaren grote stappen zijn gezet om maatschappelijke organisaties meer inspraak te geven in het besluitvormingsproces over de Participatiewet herziening. Ze wijzen daarbij op een toegenomen welwillendheid en urgentiebesef onder bewindslieden om maatschappelijke stakeholders te betrekken. Het programmaplan Participatiewet in Balans geeft maatschappelijke partners een formele plek in de herziening. In dit opzicht lijken *governance*-idealen, waarbij verantwoordelijkheden gelijkmatiger tussen overheid en samenleving worden gedeeld, in de praktijk steeds meer vorm te krijgen. Al blijft de eindverantwoordelijkheid nog altijd bij het ministerie liggen. Ambtenaren die we spraken, tonen zich bovendien bereid om vanuit hun eigen taakopvatting tijd en energie te investeren in het betrekken van een diverser palet aan stemmen bij de besluitvorming. Dat wil zeggen: voorbij de systeemorganisaties (de zogenoemde *usual suspects*). Ambtenaren hebben veel vrijheid om naar eigen inzicht kennis uit het veld op te halen. Dat betekent dat het stakeholdermanagement kan variëren tussen ambtenaren en afdelingen. Leidend daarbij is hun specifieke kennisbehoefte, gericht op problemen in de uitvoeringspraktijk en ervaringsverhalen.

Tegelijkertijd constateren we dat er vanuit ambtenaren strikte verwachtingen zijn over de representativiteit van organisaties en de gewenste inbreng in het besluitvormingsproces. Hoewel sommige organisaties een formele positie hebben binnen de besluitvorming, bestaan er bij ambtenaren

twijfels over de kwaliteit en vooral de reikwijdte van inzichten die zij leveren. Ambtenaren hebben strikte verwachtingen van wat zij beschouwen als constructieve houdingen en gedrag aan de onderhandelingstafel. Van maatschappelijke organisaties verwachten zij dat ze begrip tonen voor de juridische en bureaucratische kaders en politieke context. En dat organisaties hun inbreng daarop afstemmen, onder meer door gebruik te maken van de 'SZW-taal'. Ambtenaren hebben daarnaast uitgesproken ideeën over wat zij als goede belangenbehartiging beschouwen en welke strategieën wenselijk zijn om kennis in te brengen. We constateren daarbij een afkeer tegen een te eenzijdige vorm van belangenbehartiging en lobbyen: zij wensen dat organisaties niet alleen opkomen voor hun eigen achterban, maar juist het 'bredere plaatje' meewegen. Tegelijkertijd merken we dat ambtenaren veel waarde hechten aan goede onderlinge verhoudingen, wat onder meer betekent dat organisaties hen informeren over hun handelingen, en hun belangen niet buiten de ambtelijke organisatie om proberen te behartigen. Hoewel ambtenaren benadrukken dat organisaties vrij zijn in het kiezen van hun strategie, gaat de voorkeur uit naar meer conventionele strategieën, gericht op gesprek en overleg. Het tijdig informeren over campagnes, demonstraties of directe communicatie met bewindslieden, zien de ambtenaren als een teken van verantwoordelijkheid en goed partnerschap.

In hoofdstuk 4 gaat we in op de perspectieven van maatschappelijke organisaties op hun interacties met ambtenaren. Daaruit zal blijken dat de hiervoor genoemde verwachtingen en wensen van ambtenaren op gespannen voet kunnen staan met de ruimte die organisaties voor zichzelf zien en nastreven. Deze verwachtingen en wensen kunnen daarmee, bedoeld of onbedoeld, ook beperkend werken voor maatschappelijke organisaties en zelfs leiden tot uitsluiting.

4 Maatschappelijke organisaties en de Participatiewetherzening

In dit hoofdstuk gaan we nader in op hoe maatschappelijke organisaties hun interacties met ambtenaren ervaren. In het vorige hoofdstuk stonden we stil bij de verwachtingen die ambtenaren van maatschappelijke organisaties hebben binnen de besluitvorming over de Participatiewetherzening. Deze verwachtingen hebben betrekking op zowel het moment en de wijze waarop organisaties hun inzichten kunnen inbrengen als op de houding en verantwoordelijkheden die ambtenaren van hen verwachten binnen het besluitvormingsproces.

In [paragraaf 4.1](#) bespreken we wat dit betekent voor de ruimte die organisaties ervaren in hun contact met ambtenaren. Vervolgens bespreken we in [paragraaf 4.2](#) hoe organisaties ruimte proberen te creëren binnen de politiek-bestuurlijke context van de Participatiewetherzening. En tot slot richt [paragraaf 4.3](#) zich op vormen van uitsluiting die maatschappelijke organisaties ervaren als gevolg van de manier waarop belangenbehartiging binnen de Participatiewetherzening is georganiseerd.

4.1 Frustraties over belemmeringen

Maatschappelijke organisaties ervaren de strikte verwachtingen vanuit ambtenaren als belemmerend om hun inzichten goed te kunnen delen met het ministerie van SZW. Een terugkerende klacht gaat over de timing en openheid van inspraakmomenten. Organisaties geven aan vaak op korte termijn te worden uitgenodigd voor een 'ronde tafel' om daar inzichten te delen over een vooraf bepaald, specifiek onderwerp. Het ministerie bepaalt zowel de invulling als planning van deze gelegenheden. Vooral kleinere organisaties voelen zich daarbij wel eens onthand, omdat het voor hen niet altijd duidelijk is wat de rol van zulke bijeenkomsten is binnen de Participatiewetherzening. Tegelijkertijd beschikken zij over minder organisatorische slagkracht, waardoor het moeilijker is om op de gewenste manier en binnen de gestelde termijnen aan de verwachtingen van het ministerie te voldoen.

Hoewel betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties erkennen dat ambtenaren en politici binnen de Participatiewetherzening zich meer inspannen om inzichten op te halen uit het veld, hebben verschillende betrokkenen het gevoel dat hun inbreng niet altijd op waarde wordt geschat of wordt meegenomen in de besluitvorming. Zo stelt een vertegenwoordiger van een maatschappelijke organisatie in een focusgroep dat bijeenkomsten van het ministerie 'aan het begin [...] gezellig en constructief [zijn], maar [dat] uiteindelijk – als het er echt om gaat – het aantal partijen wat echt invloed heeft heel klein is" (focusgroep 1; respondent 1). In de andere focusgroepen klinken soortgelijke geluiden. Een aanwezige deelt haar frustratie over de omgang met de inzichten die haar organisatie had verzameld op verzoek van de overheid:

R5: [Er] wordt ons dan vaak gevraagd om een uitvoeringstoets. Dan haal je precies op waar de uitvoering wel en niet tegenaan gaat lopen. [...] Dat was toen ook met die kostendelersnorm. We zeiden: het is gewoon niet uitvoerbaar. We gaven niet eens een mening over wat we van de wet vonden. We zeiden alleen: dit is niet uitvoerbaar. En het wordt gewoon om politieke belangen naast zich neergelegd. En dan denk ik van: dan vraag je je partners serieus om een antwoord... [We geven] keihard een nee - die we niet vaak geven, want nogmaals, het gaat niet over een mening, het gaat over het kunnen uitvoeren - en dan toch wordt daar niet naar geluisterd. [...] En dat zit ook gewoon in de Memorie van Toelichting... wordt gewoon naast zich neergelegd. (Focusgroep 3)

Deze deelnemster, die naar eigen zeggen al meer dan twintig jaar actief is voor uiteenlopende maatschappelijke organisaties binnen het sociaal domein, geeft ook een ander voorbeeld dat voor haar het structurele probleem en gevaar schetst:

R5: Zo'n Wet Taaleis.¹⁶ Dat is ook zo'n mooi dingetje. Super politiek onderwerp. We hebben zo vaak gezegd: 'dit slaat nergens op. Het dient het doel niet. En het is ook eigenlijk niet uitvoerbaar. En het is hartstikke duur ook nog'. En dan denk ik: is het niet heel raar dat op een gegeven moment ook niet meer naar rapporten van ombudsmannen geluisterd wordt? Want als je [...] dat dus niet serieus meeneemt, dan [neem] je het de volgende keer ook niet meer serieus. En op een gegeven moment is dat normaal geworden. (Focusgroep 3)

De deelnemster richt haar kritiek hier op kamerleden en bewindslieden, maar ook ambtenaren schuiven inzichten en kennis volgens haar opzij wanneer deze niet aansluiten op hun kennisbehoefte. Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties merken dat ambtenaren praktische, direct toepasbare kennis willen en geen structurele analyses die organisaties ook te bieden hebben. Een betrokkene bij een organisatie die op gemeentelijk niveau actief is, vult aan:

R4: Wat wij ervaren is dat [ambtenaren] de problemen willen individualiseren. Als wij een klachtenboek schrijven over de behandeling, de bejegening van klanten, dan zeggen ze van: 'geef ons de concrete gevallen. Dan kunnen we iets eraan gaan doen'. Maar dat wij een structureel probleem aan de orde stellen, dat wordt niet serieus genomen. (Focusgroep 3)

Organisaties ervaren weinig ruimte voor de meer kritische inzichten. Een vertegenwoordiger van een landelijke organisatie stelt: 'Er zit een subtiel uitsluitingsmechanisme in of je je voldoende conformeert aan hoe het spel gespeeld wordt. Als je lastig bent raak je uit beeld' (focusgroep 1, respondent 2). Deze focusgroeppdeelnemer wijst op de keerzijde van de strikte verwachtingen van ambtenaren over de manier waarop inzichten en kennis worden ingebracht, maar ook over wat de aard is van de kennis die wordt ingebracht. En dat is een probleem dat verschillende organisaties tegenkomen en signaleren.¹⁷ Een betrokkene vanuit een cliëntenorganisatie zet zijn frustraties uiteen over de starheid van het besluitvormingsproces. Volgens hem dwingt dit betrokkenen om hun boodschap op te knippen of aan te passen op een manier die hun achterban niet helpt:

R1: Het hele idee van de Wajong, van 'op je achttiende bepalen we al dat je je hele leven niet meer kan werken en dan krijg je pas inkomenszekerheid. [dat levert] allemaal perverse prikkels [op] voor onze achterban. Om maar niet te groeien, om je maar niet je beter voor te doen, of een goeie dag te hebben, want dan word je altijd gelijk gestraft. (Focusgroep 3)

De focusgroeppdeelnemers geven aan dat de manier waarop het besluitvormingsproces binnen het ministerie is georganiseerd, het hen moeilijk maakt relevante inzichten in te brengen. De bureaucratische fragmentatie maakt het voor hun achterban moeilijk om hun weg te vinden in alle regels en juist dat soort inzichten te delen met ambtenaren:

R1: Dan [is het van:] we hebben het vandaag alleen over de groep die niet kan werken. [Of:] we hebben het vandaag over de groep die parttime kan werken. Ik zeg: maar voor mij is het echt niet de ene week de ene groep, de andere week de andere groep. Voor mij is het één groep! Ik wil niet zo in hokjes denken. [Als je praat over] mensen die heel weinig kunnen werken...dan wordt het inkomenspolitiek. En [als je praat over] mensen die wel een beetje kunnen werken, dat is werkpolitiek. Terwijl voor iedereen ben je één mens en hangen die dingen super aan elkaar vast. En is dat helemaal niet te scheiden. Alleen, die scheiding zit in de ivoeren toren in Den Haag. (Focusgroep 3)

¹⁶ Zie voor een uitleg het [nieuwsbericht vanuit de rijksoverheid](#) van 16 december 2024.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de brief van de LCR, gestuurd op 7 juni 2023 aan de Commissie Rechtstaat (brLCR23-021) waarin de organisatie observeert dat belangenorganisaties door de overheid 'vaak als "lastig" [worden] gezien: ze zouden met hun inbreng om complexere wetgeving "vragen"' (LCR 2023).

Ervaringen als deze zorgen ervoor dat een deel van de betrokkenen het idee heeft dat ze vooral worden geconsulteerd zodat het ministerie een 'vinkje op de lijst' kan zetten, 'van: we hebben met [organisatie] gesproken en we gaan weer over op de orde van de dag' (interview 8). Tegelijkertijd hebben maatschappelijke organisaties het idee dat ambtenaren verlangen dat externe stakeholders begrip hebben voor de beperkte responsiviteit. Eén van de focusgroepeelnemers verwoordt een breed gedeelde frustratie:

R1: Wat ze verwachten is ook wel... Het gaat het laatste jaar iets beter, maar voorheen had ik altijd het gevoel: wij komen helemaal aan het eind om nog een krulletje te zetten, of [als] excuus voor een deel.

R2: Ja, dat is het.

R1: En ook wel dat ze heel erg proberen begrip [te krijgen] voor hun situatie: 'Ja, we hebben de politiek, we hebben dit, we hebben de P-wet in Balans!'. [Maar] wij zeggen: 'ja, dan heb je van een drie een vier gemaakt', als ik het even plat sla. Oké, we gaan misschien wel zeggen: 'mooi dat het nu een vier is geworden', maar alsnog vind ik het eigenlijk allemaal k-u-t. Maar ze verwachten eigenlijk van: 'kijk eens wat we allemaal hebben gedaan. En we hebben met jullie gepraat'.

Gespreksleider: 'Ze zoeken complimentjes?'

R1: Ja. Ik chargeer een beetje, maar zo voelt het wel soms.

R5: Echt bullshit. En dat vind ik zo kwalijk! Dat maakt me wel wakker. [...] De naïviteit gaat er een beetje af. [Want] dan zit je in zo'n werkgroep en dan denk ik: 'waarom zit ik hier? Ik zit hier namens [organisatie]. Heb ik echt inbreng? Hoe wordt het gewogen? Dat vind ik heel belangrijk. Of zit ik hier als excuustruus, omdat jullie [organisatie] aan tafel moeten hebben, want dan heb je de uitvoering meegenomen?' (Focusgroep 3)

Frustraties over het gebrek aan responsiviteit van ambtenaren over wat er met de geboden kennis en inzichten is gedaan, komen ook vaak terug in de interviews. Betrokkenen vertellen dat het voor hen geregeld onduidelijk blijft wat ambtenaren (en uiteindelijk de politiek) doen met de inzichten. Een terugkoppeling blijft regelmatig uit, waardoor organisaties geen idee hebben of hun inbreng succesvol was. Terwijl een goede terugkoppeling voor organisaties juist van groot belang is, vertellen ze, omdat ze hun strategische keuzes voor de inbreng van toekomstige inzichten daarop kunnen aanpassen:

Interviewer: Heb jij het idee dat [er] uitleg komt op het moment dat jij jouw perspectief hebt ingebracht? Vindt er een terugkoppeling plaats waarom een bepaalde afweging, [of] andere keuzes worden gemaakt?

R: Dat wordt eigenlijk nooit echt teruggekoppeld, nee.

Interviewer: Zou dat kunnen helpen, [bijvoorbeeld] om een gevoel te krijgen van je bent gehoord?

R: Dat zou inderdaad al helpen, want daardoor kan je je actie of je activisme een beetje aanpassen. Op punten waar de politiek het al eens is, daar hoef je niet echt actie meer op te voeren. Op punten waar de politiek nog niet op een lijn zit, daar kun je verdergaan met actievoeren en dat is wel belangrijk. Wij moeten elkaar óók vinden in dat we het wel met elkaar eens zijn, en niet alleen vinden waar we het met elkaar oneens zijn. Ik denk dat [een terugkoppeling] wel belangrijk is om echt iets op te bouwen. (Interview 4)

Waarom de terugkoppeling van ambtenaren en het ministerie uitblijft of onduidelijk is, is een vraag waar betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties amper antwoord op kunnen geven. Een deel van hen vermoedt dat het te maken heeft met interne dynamieken binnen het ministerie: zij wijzen op het grote verloop van ambtenaren (interview 2, 5, 6; focusgroep 1, 3). Organisaties denken dat het verloop ertoe leidt dat er aan de ambtelijke kant weinig kennis is over processen die al langer lopen. Verder geven de betrokkenen aan dat relaties steeds opnieuw opgebouwd moeten worden. Daarbij ligt het accounthouderschap voor verschillende deelonderwerpen bij verschillende beleidsafdelingen. Dat maakt het voor organisaties lastig om te bepalen met wie ze op welk moment contact kunnen opnemen om problemen te signaleren. Zeker wanneer ze dat op eigen initiatief willen doen. Ook een van de organisaties met een formele positie binnen het programma Participatiewet in Balans kreeg ermee te maken. Een medewerker van een organisatie vertelt dat het ministerie van SZW er niet in slaagde om te zorgen voor een vast aanspreekpunt:

I: [...] Jullie hebben een intieme relatie met de Rijksoverheid. Ik kan me voorstellen dat...

R: ...zo intiem is het niet. Nee...

I: ... Korte lijnen, laat ik het zo zeggen.

R: Was het maar zo! Nee. (Glimlacht) Waar zal ik beginnen? Ik denk dat ik zeg maar de eerste drie jaar van mijn bestaan bij [organisatie] iedere keer een andere contactpersoon heb gehad. En de [verantwoording] van het ministerie SZW was van: 'nou, eigenlijk kunnen we niemand vinden die jullie contactpersoon wil zijn'. Dat zegt genoeg. [...] Er waren gewoon geen verbanden. Dus wat wij gedaan hebben, is zeg maar eerst ons product portfolio ontwikkeld. Daar hebben we wel steun voor gekregen van SZW. Wat wij vervolgens zijn gaan doen, is zoeken naar partners die interesse in ons hadden [...] en die zijn we op hele nette manier gaan helpen. Dat waren een aantal ambtenaren binnen SZW, binnen het Breed Offensief. Daar hadden wij een intensieve relatie mee, daar hebben wij zeg maar ook de hele methodiek van cliëntparticipatie ontwikkeld. [...]

I: Hebben jullie inmiddels een formele accounthouder?

R: Ja, dat is allemaal verbeterd. (Interview 2)

Uiteindelijk slaagden hij en zijn collega's erin om ruimte te creëren door zichzelf op een vindingrijke manier inhoudelijk relevant te maken voor ambtenaren. De medewerker vertelt dat SZW hen hiervoor de gelegenheid bood, mogelijk vanwege de formele (subsidie)relatie die er tussen hen bestaat. Andere maatschappelijke organisaties hebben niet een soortgelijke formele relatie met het ministerie. Daardoor beschikken zij niet vanzelfsprekend over de ruimte om portfolio's te ontwikkelen waarmee ze samenwerkingverbanden met ambtenaren kunnen bestendigen. Sterker nog, veel kleine organisaties spreken eerder in termen van 'strijd' en 'vechten', dan over 'samenwerking' wanneer ze reflecteren op hun verhouding met SZW:

R2: [...] Ik weet dat ik in een cliëntenraad eens zei van: 'jeetje, we blijven maar aan het vechten' - Vechten, noem je het dan voor jezelf - 'om het te verbeteren voor de medemens'. En dat een hele oude meneer toen - dan praat ik over 20 jaar terug, toen vond ik die meneer heel oud, die was 80 - zei van: 'we moeten blijven vechten. Want anders dan walsen ze straks helemaal over ons heen'. En ik denk van: 'ja, dat is het wel'.

R5: En je wil het met elkaar doen. Je moet niet tegenover elkaar staan.

R2: Dat is het, hè. Het moet eigenlijk niet als een soort vechten voelen. [...] Maar dat gevoel geeft het je wel. [...]

R4: Ja, maar wij hebben geen optie. Dus dan moeten we wel in verzet op één of andere manier. [...] Ik kom nog uit de ouderwetse sociale bewegingen-traditie, maar ik heb nu zoiets van: wat wij nou zitten te bepraten... we zijn er al jaren mee bezig! En je zegt: strijden. Maar ja, op wat voor manier strijden? Het steeds aan de orde stellen bij de ambtenaren en bij de politiek werkt blijkbaar op deze manier niet, omdat de sociale bewegingen en machtsvorming van die bewegingen ontbreekt. [...]. (Focusgroep 3)

Het idee onder maatschappelijke organisaties dat zij strijd moeten leveren, leeft vooral onder kleinere organisaties die belangen behartigen voor specifieke bevolkingsgroepen, maar geen subsidiebanden hebben met SZW. Toch delen grotere organisaties hun zorgen. Zo uitten de FNV en LCR in hun *position paper* voor de Staatscommissie Rechtstaat hun zorgen over de positie van maatschappelijke organisaties. Het LCR geeft daarin aan dat 'belangengroepen en formele inspraakorganen [...] structureel beperkte middelen krijgen [en vooral] op projectbasis worden gefinancierd' (LCR 2023: 2, 6). Achter deze constatering ligt het feit dat organisaties hun belangenbehartigingsactiviteiten bekostigen vanuit de financiering die ze krijgen voor uitvoeringsprojecten in het sociaal domein. Die financiering gaat gepaard met onzekerheid, omdat deze vaak tijdelijk is en organisaties vaak met elkaar moeten concurreren om projecten. Volgens maatschappelijke organisaties leidt de onwil van de overheid om organisaties structureel te financieren tot ongelijkheid in vertegenwoordiging. Dit heeft vooral gevolgen voor de 'kwetsbaarste burgers', omdat zij het meest afhankelijk zijn van belangenbehartigende organen om hun weg te vinden binnen instituties en toegang te krijgen tot passende oplossingen. Dit staat in contrast met de 'zelfredzame mondige burgers' die doorgaans beter in staat zijn hun weg in het systeem te vinden (LCR 2023: 3).

Organisaties die binnen het programma Participatiewet in Balans een formele positie hebben of een meer structurele financiering krijgen, hebben minder moeite om toegang te krijgen tot het ministerie. Een medewerker laat weten 'op zich goed aan tafel [te zitten] bij de ministeries', 'vaak wel te worden gevonden' door ambtenaren, en het idee te hebben dat diens 'inbreng altijd wel gewaardeerd wordt'. Een indicator daarvan is hoe hij door ambtenaren wordt 'ontvangen en betrokken': 'ik heb nog niet echt meegemaakt dat we de deur werden gewezen' (Interview 11; en ook 5, 8). Ook voor zijn organisatie geldt dat het behartigen van de belangen van hun achterban, in dit geval mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking, kan aanvoelen als een continue strijd:

Onze directeur die vergelijkt het altijd met een tafel die schuin staat, en op die tafel staat zo'n glaasje water en dat valt er dan langzaam af. En wij moeten heel de tijd dat [glaasje] terugduwen. En dat glaasje water is dan een metafoor voor onze achterban. Het is vaak een kleine minderheid die de problematiek heeft van een chronische aandoening of van een beperking ten opzichte van de andere mensen in Nederland. [En het is aan ons] om dat continu onder de aandacht te brengen van: 'let nou op, luister ook naar deze mensen en toets ook vooral wat je wil op die groep.' (Interview 11)

De metafoor van een schuine tafel geeft – bewust of onbewust – iets weer van de ervaren ongelijke machtsverhoudingen ten opzichte van het ministerie. En meer specifiek over hoe ook het besluitvormingsproces over de Participatiewet herziening is georganiseerd. Wat zijn organisaties en andere maatschappelijke organisaties doen om dat glaasje water terug te duwen, is het onderwerp van paragraaf 4.2. Daarin zullen we zien dat de manier waarop organisaties de beschikbare ruimte voor belangenbehartiging ervaren, medebepalend zijn voor de strategieën die zij hanteren.

4.2 Strategieën van belangenbehartiging

Maatschappelijke organisaties hebben verschillende mogelijkheden om hun kennis en inzichten te delen met de overheid, en waar nodig problemen te agenderen. Allereerst zijn er formele kanalen waarbinnen belanghebbenden op wetsvoorstellen kunnen reageren. Voor individuele burgers, kennisinstituten, bedrijven en maatschappelijke organisaties zijn de zogeheten internetconsultaties daarvoor een geïkt middel. De overheid heeft zichzelf wettelijk verplicht om wetsvoorstellen ter informatie en consultatie aan de samenleving voor te leggen. Van initiatiefnemers (meestal bewindslieden) wordt vervolgens verlangd dat zij reflecteren op de ingediende reacties. In de praktijk gebeurt dit meestal in de 'Memorie van Toelichting' die samen met het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

Ook bij de ontwikkeling van de Participatiewet en in aanloop naar de Participatiewet herziening zijn deze internetconsultaties georganiseerd. Organisaties zeggen dat zij bijna genoodzaakt zijn om gebruik te maken van deze mogelijkheid, juist vanwege de formele status van de consultaties. Binnen het hele proces van besluitvorming fungeren ze als referentiepunt of ijkmoment waarnaar organisaties kunnen terugverwijzen. Daardoor is deelname in feite geen vrije keuze: organisaties voelen zich verplicht om te reageren, om te voorkomen dat ze later te horen krijgen dat ze hun kans gemist hebben om kritiek te leveren of inzichten te delen. Voor organisaties zijn de internetconsultaties daarmee een *mixed bag*: een formeel belangrijk moment om van zich te laten horen, maar waarvan tegelijkertijd onduidelijk is wat er met de inzichten gebeurt. Het punt van gebrekkige responsiviteit komt ook hier terug, zowel in het proces (tijdstip en duur) als in de uitkomst van consultatierondes:

R1: 'Ik vind [internet consultaties] het meest frustrerende proces wat er bestaat. Want hij staat vier weken open, ook één keer, heel vaak in de zomer als iedereen op vakantie is. En dan ga je daar met zijn allen analyseren, inderdaad bij leden ophalen, allerlei dingen doen. En dan, je ziet dat er 600 reacties op internetconsultatie zijn en [er is] geen enkel moment meer: 'dit is je feedback. Zo nemen we het mee'. Het is allemaal, voor mijn gevoel is het echt van: 'we weten al welke kant we opgaan. We doen even een internetconsultatie en nou, kunnen we dat ook weer afvinken'. (Focusgroep 3)

Binnen het programma Participatiewet in Balans zijn er ook andere formele routes voor organisaties om belangen te behartigen (zie [§ 2.2](#)). Zo hebben organisaties als vakbonden, de LCR en de VNG periodiek overleg met accounthouders en ambtenaren in werk- en stuurgroepen. Andere voorbeelden zijn dat het ministerie aan organisaties opdracht kan geven om een uitvoeringstoets te doen, of de meer ad hoc georganiseerde rondetafelgesprekken en werkgroepoverleggen. Een medewerker van één van de systeemorganisaties vertelt dat zijn organisatie daarin standaard een plek toebedeeld krijgt door het ministerie:

Dat loopt bij ons eigenlijk redelijk via de formele lijnen. Dat raakt aan die representativiteitsvraag. Op het moment dat er iets speelt rond de Participatiewet, dan worden we eigenlijk automatisch betrokken vanuit het ministerie. Wij zijn één van de logische partners vanuit SZW, althans, zo ervaar ik het. Wij gaan in gesprek om... Toen het wetsvoorstel in ontwikkeling was, [werden wij] eigenlijk ook automatische betrokken vanuit Sociale Zaken als een van de partijen in het traject. [Voor een] stuurgroep of begeleidingscommissie, of wat het dan ook mag zijn, daar word[en we] gewoon voor benaderd. Dat is een redelijk vanzelfsprekende positie in dat verhaal. (Interview 8)

Zijn collega vertelt in een ander interview een soortgelijk verhaal en voegt daaraan toe dat de formele positie van zijn organisatie ook mogelijkheden tot informeel contact biedt (interview 9).

Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties lijken binnen de Participatiewetherziening vooral gericht te zijn op conventionele strategieën (zie [§ 1.4](#)): strategieën die passen binnen de politiek-bestuurlijke werkwijzen en die gericht zijn op samenwerking en gesprekken met ambtenaren. In [paragraaf 3.3](#) zagen we dat ambtenaren daar ook een voorkeur voor hebben, omdat ze daardoor grip hebben op de informatiestromen binnen het ministerie. En omdat ze op die manier in staat zijn te anticiperen op politieke ontwikkelingen. Organisaties zijn zich bewust van deze voorkeur. En aangezien deze kenniswens is gericht op concrete voorbeelden uit de uitvoeringspraktijk en op in politiek-bestuurlijk opzicht haalbare oplossingen, betekent dit dat kritische reflecties en signalen in de praktijk niet of nauwelijks ruimte krijgen. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties hebben het idee dat hun verhouding tot het ministerie afhankelijk is van de boodschap van het ministerie en de manier waarop zij zich uitsprekt. En hoewel geen van de geïnterviewden stelde dat die zichzelf moest censureren, maken de geïnterviewden wel een afweging in wat te doen. Daarbij speelt het welzijn van hun achterban een rol, maar ook de inschatting van de politieke haalbaarheid en hun verhouding tot de ambtenaren. Wanneer we vragen hoe dit hun strategische keuzes beïnvloedt, krijgen we van een van de betrokkenen het volgende antwoord:

R: ... het is wat het is. Die Participatiewet is er nu en ik heb niet de illusie dat er op dit moment heel veel politiek draagvlak is om de hele boel weer op de schop te gooien. Daar zal best wel een aantal jaren overheen gaan is mijn inschatting. Dus wij zeggen dan waar we denken dat het zinvol is nog maar eens een keer. Bijvoorbeeld dat we vinden dat jonggehandicapten met verdienvermogen niet in de Participatiewet horen. Maar we realiseren ons ook dat dat vooralsnog niet aan de orde is dat dat snel gaat veranderen.

I: Beïnvloedt die inschatting van de politieke haalbaarheid jullie strategie?

R: In die zin dat we er op dit moment geen energie in steken. Kijk, het ministerie weet, als het goed is, hoe wij erover denken, ik bedoel, we treffen ze toch met enige regelmaat en dan vertellen we dat ook. Niet elke keer want dan wordt je op een gegeven moment ook zo'n grijze grammofoonplaat om een oude beeldspraak te gebruiken. Maar we hebben op dit het moment niet het idee van: we gaan weer heel hard pushen. [...] Ik zie weinig ruimte. Je moet je [trouwens] ook afvragen of je deze groep mensen er op dit moment een dienst mee bewijst als de boel weer op de schop gaat. Elke verandering [leidt] bij in elk geval een deel van die groepen [...] tot heel veel onrust. Mensen komen met vragen te zitten, zijn bang voor hun inkomen, bang dat ze een uitvoeringsinstantie op hun nek krijgen die toch al op hun nek zitten omdat ze een uitkering hebben. Dus dat leidt tot heel veel gevoelens van angst en onzekerheid. Omdat je weet dat je met een groep mensen te maken hebt die kwetsbaar zijn, [moet je ook de afweging maken tussen] het kwaad dat we kennen [en] het kwaad dat dan komt, misschien, als het weer allemaal gewijzigd wordt. (Interview 8)

Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties vertellen dat zij bereid zijn tot meer confronterende of demonstratieve strategieën, wanneer zij het gevoel hebben dat conventionele middelen geen effect hebben. Zij voegen daar wel aan toe dat dit die eerste twee soorten strategieën meer vergt van een organisatie: rechtszaken, demonstraties en andere publieke acties kosten veel tijd en zijn bovendien vaak kostbare middelen. De bereidheid en mogelijkheid tot deze vormen van belangenbehartiging hangen samen met bijvoorbeeld de organisatorische slagkracht van een organisatie (capaciteit in fte's, andere taakopdrachten). Ook speelt de positie van een organisatie binnen het netwerk van belangenbehartigers een rol. Organisaties die een centrale positie innemen, hebben vaak meer mogelijkheden tot samenwerking met andere partijen. Ook is de relatie met de ambtelijke omgeving van belang, met name de mate waarin sprake is van responsiviteit van de overheid. Daarnaast geldt specifiek voor de Participatiewet dat organisaties zorgvuldig zijn in wat ze van mensen vragen. Organisaties zijn zich er als geen ander van bewust dat mensen zich bevinden in kwetsbare posities die op verschillende manieren geraakt kunnen worden door de hardheden van de wet. Dat maakt het lastig om een gedeelde basis te vinden voor bijvoorbeeld een publiekscampagne, en om mensen te mobiliseren. Voor mensen die minder mobiel zijn, kan deelname aan publieke acties een grote stap zijn. Denk hierbij aan mensen met een (chronische) ziekte, niet aangeboren hersenletsel, mentale of fysieke beperkingen, of mensen die vanuit hun preciaire arbeidssituatie relatief geïsoleerd zijn.

Toch is mobiliseren niet onmogelijk en zijn maatschappelijke organisaties bereid de tijdsinvestering te doen wanneer zij het gevoel hebben dat conventionele strategieën onvoldoende zorgen voor politieke en ambtelijke verandering. Een medewerker van een maatschappelijke organisatie geeft als voorbeeld een campagne om het minimumloon te verhogen. Omdat de uitkering hieraan gekoppeld is, wilde deze organisatie ook uitkeringsgerechtigden betrekken. Haar collega's en zichzelf vreesden dat uitkeringsgerechtigden mobiliseren moeilijk zou zijn, maar niets was minder waar:

Natuurlijk speelt ook een rol hoe kwetsbaarder... hoe moeilijker je rond kan komen, hoe moeilijker het is om vervolgens te zeggen: 'ik ga me organiseren'. [...] Eén van die barrières was dus de angst richting gemeente van: ik kan mijn bijstand verliezen. Dat speelde wel heel erg. Wat ook heel erg speelde was, niet [zozeer] de tijd [om mee te doen], maar niet je hoofd ernaar hebben. Dat is ook iets wat natuurlijk heel erg speelde. [...] [O]p een gegeven moment zei iemand van: 'ik ben aan het overleven in plaats van leven'. Nou daar hebben we ook een slogan van gemaakt hè, van: 'we willen leven in plaats van overleven!' En als je in een overlevingsstand zit, ja, dan is het anders, zeg maar. Dan is het lastiger, dan is het moeilijker. (Interview 3)

De uitkeringsgerechtigden bleken heel goed te mobiliseren, maar dat vergde wel een arbeidsintensieve aanpak: vrijwilligers en medewerkers van verschillende organisaties gingen van deur tot deur om met mensen te praten. Op dat moment bleek dat er 'heel veel animo' was onder uitkeringsgerechtigden om actief te worden, maar dat mensen door hun relatief geïsoleerde positie tot dan toe geen mogelijkheid hadden gehad. Naast dat de campagne volgens verschillende betrokkenen zeer succesvol was, was de meerwaarde voor individuele uitkeringsgerechtigden dat zij uit hun isolatie werden gehaald en ervaringen en tips met elkaar konden delen. Zo gaf een respondent aan: 'daar ontstond ineens heel veel energie uit'. De belangrijkste les was volgens deze betrokkene: 'je kan iedereen organiseren [...], als je maar de juiste thematiek weet te pakken' (interview 3).

Tegelijkertijd horen we ook verhalen van organisaties dat het steeds lastiger wordt om demonstratieve strategieën in de oude vorm op te zetten. Verschillende betrokkenen vertellen dat de 'ouderwetse manier' van demonstreren – 'op de barricaden met duizenden mensen' – verdwenen is binnen het sociaal domein. Eén betrokkene stelt dat de breuk ontstond toen de politiek massale demonstraties tegen de afbraak van de WAO negeerde. Hierdoor geloofde een deel van de mensen niet langer dat actievoeren zin had. Bovendien, zo stelt hij, hangt er nog altijd een stigma rond armoede: 'als je arm bent in Nederland, is dat je eigen schuld'. Daardoor blijft brede sympathie en steun uit (focusgroep 2, respondent 1).

Ook in een andere focusgroep wordt bevestigd dat actievoeren binnen thema's van de Participatiewet lastig is geworden (focusgroep 1, respondent 4). Een voorzitter van een organisatie die lokaal actief is, en mensen in precare arbeidssituaties helpt met raad en daad, bijvoorbeeld door hen te informeren over hun rechten, onderschrijft deze ontwikkeling. Samen met twee andere respondenten vindt hij dat de overheid op lokaal niveau het middenveld 'kapot [heeft] gemaakt' door structurele subsidies te stoppen en inspraakmogelijkheden af te schaffen. Lokale organisaties die fungeerden als informatiebron en waar nodig als kritische tegenmacht, hadden vaak geen 'exitstrategie' voor het moment dat overheidssteun stopte (focusgroep 2, respondent 2, 3, 4). Een betrokkene van een grote landelijke organisatie verwijst in dit verband naar de ontmanteling van cliëntenraden door (lokale) overheden. In haar woorden werden deze raden: 'kaltgesteld'. Volgens haar werd voorkomen dat cliëntenraden 'tanden kregen', en werden ze opgedoekt zodra dit wel het geval was. Oftewel: zodra ze 'echt goed functioneerden en doorvroegen' (interview 6). In die zin denkt deze betrokkene dat tegenwoordig alleen rechtszaken echt 'impact' hebben om de overheid tot andere keuzes te bewegen. Of dat nu in individuele gevallen is of op landelijk beleidsniveau.

Hoewel demonstraties in de klassieke vorm volgens maatschappelijke organisaties niet langer effectief zijn, betekent dat niet dat organisaties geen andere manieren ontwikkelen om mensen te mobiliseren. Ze vertellen dat juist acties via sociale media steeds belangrijker zijn geworden om aandacht te genereren. Uit de interviews en focusgroepen blijkt dat mediacampagnes de meest gebruikte niet-conventionele strategieën zijn. Zowel de kleinste als de grootste organisaties zetten deze in om via publieke en politieke druk invloed uit te oefenen op de besluitvorming over de Participatiewet. Voor grotere organisaties kunnen zulke campagnes de vorm aannemen van websites die als platform fungeren om ervaringsverhalen op te halen. Deze fungeren dan als doorlopende 'thermometer' van de problemen waar mensen tegenaan lopen (interview 2). Voor de kleinste organisaties zijn media-campagnes zelfs dé manier om aan tafel te komen bij het ministerie. Bij de twee kleinste organisaties die we spraken, ging het in feite om individuen die zelf met de 'harde kant' van de Participatiewet in aanraking waren gekomen. Zij hadden besloten om zich in te zetten voor mensen in dezelfde situatie als zijzelf (interview 4; focusgroep 2). Zij beschikten niet over een formele achterban van leden of donateurs, maar wisten wel dat hun ervaringen gedeeld werden door vele anderen in gelijksoortige situaties. Voor hen lag het voor de hand om zich met hun eigen ervaringskennis als kennisbasis via sociale media te presenteren als interessante gesprekspartner voor de overheid. Eén van hen vertelt hoe ze te werk ging om haar boodschap op tafel te krijgen bij de relevante bewindslieden en ambtenaren:

Ik heb een aantal brieven gestuurd. Ik heb zelfs twee brieven gestuurd naar Premier Rutte. Hij gaf wel antwoord op mijn brief, maar echt gehoord werd ik niet, want er werd niks veranderd. Dus toen heb ik een tweede brief geschreven. Daar heb ik ook weer antwoord op gehad, maar dat is ook weer niet gehoord. Dus toen dacht ik van: 'ja, ik ga verder met de minister zelf, die eigenlijk op dit onderwerp zit'. Dus ik heb ook een aantal brieven naar de toenmalig staatssecretaris Tamara van Ark gestuurd. [...] Ik heb [later] ook een brief gestuurd naar Carola Schouten en die heb ik ook weer gestuurd naar de hele Kamercommissie. En beiden heb ik ook gesproken op het ministerie. Dus eigenlijk is heel de Kamer op de hoogte van dat ik deze acties doe. Ik ben daarvoor ook nog een petitie gestart om de Participatiewet te veranderen. Daar had ik volgens mij tien tot dertienduizend handtekeningen opgehaald in m'n eentje. En die heb ik ook aangeboden aan de Tweede Kamer toentertijd. Dat was in september 2019. En dat soort acties heb ik allemaal gedaan. [...] Ik ben ook een aantal keren uitgenodigd door [een mensenrechtenorganisatie], want die hebben ook bepaalde groepen die ze interviewen om aan het einde van het jaar in een monitor te zetten. Toen heb ik ook in een rapportage gestaan [...] over meepraten met het beleid in de politiek. Daar blijkt toch wel uit dat mensen mij wel zien in wat ik doe, alleen dat vertaalt zich nog niet echt in veranderende wet- en regelgeving. (Interview 4)

Uit interviews met andere betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties en ambtenaren blijkt dat deze belangenbehartiger inderdaad bekendheid geniet en door hen ook als interessante gesprekspartner wordt beschouwd. Zelf heeft ze echter niet het gevoel dat haar pogingen het gewenste succes opleverden, namelijk de noodzakelijke veranderingen in de Participatiewet. Hoewel ze tevreden is met de toegang die ze kreeg om haar verhaal te doen, ziet ze dit echt nog maar als een eerste stap

richting succesvolle belangenbehartiging. Van succes wil ze niet spreken, want 'mijn uiteindelijke doel is veranderende wetgeving en dat is er nog niet met een reactie' (interview 4).

Daarmee komen we op het vraagstuk wat maatschappelijke organisaties eigenlijk als een succesvolle beleidsbeïnvloeding beschouwen. Dat is minder eenvoudig te definiëren dan het op voorhand mag lijken, omdat beleid geen eindpunt kent maar constant in ontwikkeling is. Bovendien is beleid als de Participatiewet zo veelomvattend en complex, en raakt het aan zoveel verschillende (groepen) burgers, dat er op allerlei deelonderwerpen successen zijn te behalen. Het ministerie van SZW heeft niet voor niets gekozen voor het opknippen van de herziening in drie zogenoemde sporen, met elk hun eigen tijdspad en schaal (zie [§ 2.1](#)).

Toch zijn organisaties sceptisch over welke ruimte er binnen de herziening mogelijk is. Tijdens de focusgroepen geven deelnemers steeds opnieuw kritiek op het hokjesdenken dat nog altijd binnen de Participatiewet aanwezig is. Een voordeel van dat hokjesdenken is dat ambtenaren een concrete kennisbehoefte hebben en daarmee ruimte bieden aan organisaties om via gerichte kennis specifieke beleidsinstrumenten te helpen bijsturen. Tegelijkertijd beklagen betrokkenen vanuit het middenveld zich erover dat er meer nodig is dan het aanpassen van specifieke beleidsinstrumenten om tot goed beleid te komen. Deelnemers stellen dat er geen ruimte is om aandacht te vragen voor de fundamentele problemen binnen de Participatiewet:

R5: Er is meer ruimte, [maar] de hokjes worden kleiner. We hebben politieke ruimte gekregen [binnen de Participatiewetherziening], dus daarin kunnen we handelen. Ja, we kunnen een paar reparaties doen. Terwijl ik denk: 'je repareert, hè. Het is niet dat je een investering doet, je repareert iets. (Focusgroep 3)

De respondent impliceert hiermee dat meer fundamentele problemen niet kunnen worden aangekaart. Voorbeelden daarvan zijn het wensdenken dat iedereen in de bijstand naar werk kan worden begeleid, of het beeld dat mensen in de Participatiewet niet willen werken. Daaruit concluderen verschillende organisaties dat er geen echt perspectief wordt geboden (focusgroep 3; respondent 1, 2, 4, 5).

Hoewel organisaties natuurlijk gericht zijn op beleidsaanpassingen, ziet een deel van hen het aan tafel zitten met de overheid en daar gehoord worden wel degelijk als indicator van succesvolle belangenbehartiging. Zo vertelt een betrokkene:

Er zijn heel veel mensen die zeggen: 'jij bent alleen succesvol als het beleid ten goede is gekeerd'. Nou dan probeer ik tegen dat soort mensen te zeggen: 'oké, even kijken wat je rol is. Wij zijn geen politicus, zijn geen politieke besluitvormer, dus dat betekent dat wij geen invloed hebben op de politiek en welke keuzes daar gemaakt worden. Dus dat betekent dat als het beleid veranderd moet worden, wij hoogstens het goeie verhaal [kunnen] vertellen. En dan is het aan de andere kant van de tafel om dat besluit te nemen. [Wij kunnen] natuurlijk wel beschrijven wat het probleem is. En als jij besluit om [aan] dat probleem niets te doen, dan heb je een probleem wat ons betreft. Maar daar houdt onze rol op. Dus als wij onze zaak op een goeie manier en een constructieve manier en ook een zakelijke manier kunnen bepleiten in de media, of in de politiek, of bij SZW, of met onderzoekers, en wij weten aandacht te vragen voor dat verhaal en dat wordt opgepakt, dan is een goed onderzocht verhaal waarin de problematiek helder wordt geschetst op een overtuigende wijze, op een kwalitatief goeie manier, dat zou ik een succes willen noemen. (Interview 2)

Twee elementen in dit citaat over de wijze waarop een inhoudelijke boodschap moet worden gepresenteerd, verdienen nadere aandacht. Ten eerste benadrukt de geïnterviewde dat media, politici en ambtenaren alleen iets doen met inzichten als deze op de 'juiste, constructieve, en zakelijke' manier worden verkondigd. Deze drieslag sluiten nauw aan bij de verwachtingen die ambtenaren zelf formuleren ten aanzien van de wijze waarop zij inzichten aangereikt willen krijgen (zie [§ 3.3](#)). Een tweede opvallend element is de nadruk op onderzoek als bron van legitimiteit. In verschillende interviews komt naar voren dat betrokkenen onderzoek beschouwen als kern van goede belangenbehartiging en als meerwaarde van maatschappelijke organisaties voor ambtenarij en politiek. Het uitvoeren van onderzoek en het onder de

aandacht brengen ervan, maakt daarmee deel uit van het repertoire aan conventionele strategieën. Hier zit ook een frustratie van een deel van de geïnterviewden, bleek al uit paragraaf 4.1. Deze frustratie is dat ambtenaren en politici de kennisbasis van organisaties lijken soms onvoldoende erkennen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wanneer onderzoeksresultaten waar expliciet om is gevraagd, zoals een uitvoeringstoets, niet worden meegenomen in de beleidsafweging. In een van de focusgroepen merkt een aanwezige daarover op:

R1: ... jij geeft ook terecht aan: wij geven geen mening. Stel je voor als het wél uitvoerbaar geweest, [maar] iedereen was de dupe... Daarom zeg ik ook: 'ik geloof heel erg in onderzoek'. Je hebt wetenschappelijke kennis, [en] je hebt daarnaast praktijkkennis - dus kennis van de uitvoering -, en ervaringskennis. En die moeten alle drie evenredig, voor mijn gevoel, ingebracht worden. [...]. Vorig jaar meegewerkt met een Commissie Sociaal Minimum. Prachtig rapport. Zoveel prachtige rapporten afgelopen jaren geschreven. Maar als ik dan daar zo weinig van zie landen in de politiek, word ik daar heel cynisch van. Dan snap ik [dat organisaties zeggen]: 'dan moeten we wel die individuele belangenbehartiging maar gaan doen richting rechters, want dan halen we meer eruit dan wat ik nu aan het doen ben'. Terwijl ik uiteindelijk wel geloof in, echt idealistisch, in de gemeenschappelijke deler zien, de rode lijn. Dat proberen te vertalen naar Den Haag en dan proberen het daar te laten landen. En op die manier kijken hoe we het én uitvoerbaar kunnen houden én hoe het wetenschappelijk klopt. (Focusgroep 3)

Het citaat illustreert een ambivalentie die ook andere maatschappelijke organisaties binnen de Participatiewetherziening ervaren. Enerzijds is er meer ruimte voor inbreng dan eerder het geval was en is er ambtelijke waardering voor de inzichten en type kennis die organisaties bieden. En daarbij is er het geloof dat het samen uitdenken van beleidsherzieningen met de overheid de 'rode draad' moet zijn. Anderzijds vragen organisaties zich af wat de ogenschijnlijke welwillendheid van de ambtenarij en politiek precies oplevert voor hun achterban. Is 'slechts' het bijschaven van hardheden in beleidsinstrumenten – hoe belangrijk die aanpassingen voor individuen ook kunnen zijn – het hoogst haalbare resultaat? Is het mogelijk om met enkel conventionele strategieën fundamentele problemen in de beleidstheorie van de Participatiewet de wet te laten wijzigen? Of resulteren die methodes uitsluitend in technische voorstellen?

We zien dat organisaties verdeeld zijn in de mate van optimisme ten aanzien van de ruimte die er is om signalen te agenderen bij het ministerie van SZW. Onder alle betrokkenen merken we dat de actiebereidheid groot is, maar dat het geloof in het effect van het 'klassieke beklimmen van de barricaden' is afgenomen. In plaats daarvan zoeken organisaties naar nieuwe strategieën om aandacht te vestigen op problemen. Bijvoorbeeld via publiekscampagnes die leunen op sociale media en waarbij mensen gemobiliseerd worden om hun individuele verhaal te doen. Daarbij zoeken ze naar nieuwe manieren om samen te werken en hun bereik te vergroten. Tegelijkertijd blijkt samenwerking binnen de context van de Participatiewetherziening niet vanzelfsprekend. Hoewel alle betrokkenen het belang ervan onderschrijven, ervaren zij in de praktijk verschillende belemmeringen. Zo is er sprake van concurrentiedynamieken tussen organisaties, die onder meer het gevolg zijn van ambtelijke keuzes en van een ongelijk speelveld. In paragraaf 4.3 gaan we hier nader op in.

4.3 In- en uitsluiting: een ongelijk speelveld en concurrentiedynamieken

In deze paragraaf gaan we in op de in- en uitsluiting van organisaties binnen het besluitvormingsproces. We stellen dat deze deels voortkomen uit de keuzes die ambtenaren in hun werkpraktijk (moeten) maken en versterkt worden als gevolg van een ongelijk speelveld. Deze processen werken een concurrentiedynamiek in de hand tussen organisaties, wat de onderlinge samenwerking bemoeilijkt.

We zagen in [paragraaf 2.2](#) al dat het ministerie van SZW in haar programmaplan Participatiewet in Balans ruimte maakt voor externe stakeholders. In [paragraaf 3.1](#) lazen we dat het ministerie een uitgebreide stakeholderanalyse liet uitvoeren om zicht te krijgen op het veld. In die paragraaf werd ook duidelijk dat

ambtenaren veel ruimte krijgen om zelf het stakeholdercontact in te vullen. In de praktijk leidt dat tot uitsluiting van maatschappelijke organisaties, waarbij vooral de kleinere organisaties ervaren dat ze over het hoofd worden gezien of genegeerd worden. Ambtenaren geven de voorkeur aan raadpleging van de systeemorganisaties, los van het feit dat dit een formeel onderdeel is binnen het programmaplan. Dit geldt des te meer wanneer tijd schaars is en er onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte en kwaliteit van inzichten. Toch worden ook de grotere systeemorganisaties soms uitgesloten. Bijvoorbeeld vanwege de overtuiging van ambtenaren dat deze organisaties vaste beleidseisen hebben, of niet 'echt' in contact zouden staan met mensen. In zulke gevallen gaan ambtenaren in gesprek met de kleinere belangengroepen of individuele ervaringsdeskundigen.

Ambtenaren maken hun keuzes binnen een bestuurlijke context van juridische kaders en politieke afspraken, zoals het programmaplan Participatiewet in Balans. Maar vanuit het perspectief van maatschappelijke organisaties leidt die context tot een ongelijk speelveld, waarin de ene organisatie een betere uitgangspositie heeft dan de andere. Zo krijgen verschillende organisaties binnen het programmaplan een formele positie toegekend die hen in staat stelt periodiek inzichten te kunnen inbrengen in het besluitvormingsproces (zie [§ 2.2](#)). Ook zijn er vormen van structurele financiering die niet toegankelijk zijn voor de meerderheid van de organisaties, zeker als het gaat om de kleinere organisaties. Dat betekent dat zulke organisaties afhankelijk zijn van financiering vanuit lidmaatschappen en donaties, of van projectgeld of opdrachtonderzoek. Zeker de laatste vorm van financiering brengt organisatorische onzekerheden mee.

Naast verschillen in formele positie of financieringsstructuren, is het ongelijke speelveld ook zichtbaar in de manier waarop overleg wordt georganiseerd. Verschillende organisaties vertellen over hun ervaringen waarbij de samenstelling van aanwezigen aan de onderhandelings tafels in hun ogen niet in balans was. Twee medewerkers van een belangenorganisatie die zich inzet voor mensen met een chronische ziekte en mensen met een lichamelijke of verstandelijke beperking, vertellen hoe het programma Breed Offensief (de voorloper van Participatiewet in Balans) startte met een sessie in de jaarbeurs in Utrecht. Het doel van die sessie was om breed te inventariseren waar problemen zitten en wat er aangepakt moet worden. Het was een sessie 'met werkelijk alle partijen die je ongeveer in het veld had, rondom arbeid en de Participatiewet', vertelt één van hen. Hoewel hij stelt waardering te hebben voor het feit dat het ministerie haar deuren openzette nadat deze lange tijd 'best wel dichtzaten', legt hij uit waarom de sessie toch onbevredigend voor hem was:

R1: Wij zijn uiteindelijk niet 'n hele grote partij, in vergelijking met FNV bijvoorbeeld, maar ook met de werkgeverspartijen of met gemeentes. Want er zijn 350 [gemeentes] die allemaal beleidsmedewerkers hebben. En wij hebben twee beleidsmedewerkers op het gebied van de Participatiewet. En dan kom je dus aan tafel te zitten waar drie gemeentes zitten met alle drie twee beleidsmedewerkers. En waar VNO-NCW aan tafel zit, en waar, nou ja, de FNV komt soms wel, soms niet, dat hangt een beetje af van of ze het belangrijk genoeg vinden... Maar vaak is wel de verhouding zo, dat de stem van de cliënt niet evenredig is aan de andere partijen aan tafel. (Interview 11)

De sessie werd als onbevredigend ervaren vanwege de disbalans in aanwezigen en omdat onduidelijk bleef hoe het ministerie de opbrengst van de sessies precies zou gaan gebruiken voor het verdere besluitvormingsproces. Hij kwalificeert de sessie dan ook als een 'Poolse landdag', vanwege het rommelige, onduidelijke karakter ervan. En hoewel later overleg meer gestructureerd en doelmatiger werd, leidde het uitnodigingsbeleid van het ministerie op onvoorziene manieren tot nieuwe vormen van uitsluiting. Tijdens bijeenkomsten was er namelijk een disbalans in achtergrond van de aanwezigen. Dit had volgens de geïnterviewden weer gevolgen voor de conclusies en besluiten die tijdens zulke gesprekken plaatsvonden. Zijn collega vult aan:

R2: Ik ben natuurlijk één keer voor jou in de plaats naar zo'n bijeenkomst van het Breed Offensief geweest en dan zat je echt denk ik wel met meer dan veertig mensen [aan tafel]. En toen ging het op 'n gegeven moment [...] over het harmoniseren van een loonwaardebepaling. En ja, dan krijg je dus altijd de vraag: gaan alle

gemeenten dat nou doen of niet? En toen was het voorstel: 'zijn we tevreden als 70% van de gemeenten hiermee instemt en 30% niet?' Toen had ik echt zoiets van: 'nou, nee, ik bedoel, het moet toch niet uitmaken waar je woont'. En dan merk je gewoon dat je vanuit cliëntperspectief de enige bent. Dat klopt toch eigenlijk niet? Want aan de andere kant had je daar grote bedrijven zitten en de bonden, heel veel partijen, [...] [en] je stemt mee als zetel van die stelselpartijen, en dan word je altijd.. hoe noem je dat, in het Engels? Outnumbered, want van de 40 zijn 38 voor. En dan zijn het die twee die voor die mensen opkomen [de tegenstemmen]. Ja, dat is toch 'n beetje vreemd en heel vaak gaat het wel zo. (Interview 11)

Het voorbeeld in het citaat laat zien hoe een organisatie vormen van uitsluiting kan ervaren, zelfs wanneer deze aanwezig is aan de onderhandelings tafels en daarmee strikt genomen is ingesloten in het overleg. De ervaring was dat er in het overleg geen rekening werd gehouden met machtsconcentraties en de dominantie van specifieke gesprekspartners.

De in- en uitsluiting van organisaties en het ongelijke speelveld maken het voor organisaties lastig om samen te werken. Zij kunnen onderling namelijk een sterke concurrentiedynamiek ervaren ten opzichte van elkaar. Die dynamiek wordt in de context van de Participatiewet nog versterkt door het gegeven dat de wet zoveel verschillende groepen burgers raakt. Het gaat dan onder meer om mensen met een beperking, statushouders, mantelzorgers, gezinnen uit families waarin uitkeringsafhankelijkheid van generatie op generatie wordt overgedragen, mensen die door pech buiten het arbeidsproces zijn geraakt, en werknemers met tijdelijke en onzekere arbeidscontracten die schulden ontwikkelen. De ervaringen en perspectieven van deze groepen lopen sterk uiteen, en hun belangen kunnen soms zelfs tegengesteld zijn. De uiteenlopende belangenorganisaties die opkomen voor mensen in precare situaties vinden het soms lastig om effectief samen te werken binnen de Participatiewetherziening. Hoewel het doel van een verbeterde Participatiewet een gemeenschappelijke is, streven organisaties logischerwijs ook beleidsdoelen na die specifiek te maken hebben met hun eigen achterban. Dat kan ertoe leiden dat verschillende groepen die gebruikmaken van Participatiewetvoorzieningen en hun belangengroepen in een concurrentiepositie ten opzichte van elkaar komen te staan. De tijd en ruimte aan de overlegtafels van de overheid is immers beperkt. Het is geen uitgemaakte zaak dat binnen een complex besluitvormingsproces voor elk punt evenveel aandacht is.

Het gevoel van concurrentie kan zeer sterk leven onder betrokkenen van organisaties. Zo uit een medewerker van een belangenorganisatie die veel tijd en energie steekt in het betrekken van ervaringsdeskundigen bij de ontwikkeling van sociaal beleid openlijk zijn frustratie over één van de systeemorganisaties:

R: Onze voorzitter is anderhalf jaar bezig geweest om in gesprek te komen met de Landelijke Cliëntenraad. Anderhalf jaar! Terwijl zij haar uitgenodigd hadden om eens met elkaar te praten. Het gesprek moet nu nog plaats vinden. Wij hebben op een gegeven moment gezegd: 'val dood, ben je helemaal belazerd, wie denk je dat je bent?

I: En staat dat voor jullie een effectieve boodschap richting politieke besluitvorming in de weg? Zou het samen sterker zijn geweest?

R: Nee. Want ze hebben geen boodschap aan onze beweging. Wij vertellen het goede verhaal.... zo simpel is het. [...] Als wij iets kwijt willen dan doen we dat. [...] maar luister naar de naam: Landelijke Cliëntenraad. Noem mij een cliënt die in de Landelijke Cliëntenraad zit...

I: Maar... daar kun je het mee oneens zijn, maar je kunt wel het gesprek voeren.

R: Dat willen ze niet. Ik heb geen idee waarom. Nogmaals, onze voorzitter heeft het zo vaak geprobeerd. Als zij zegt: 'ik stop ermee', dan weet je dat het dus echt niet lukt.

I: Maar desondanks is er vanuit de overheid toch wel ruimte voor meerdere partijen aan tafel?

R: Zou wel moeten... [Maar bedenk wel] de Landelijke Cliëntenraad krijgt wat... driekwart miljoen op jaarbasis? En wij krijgen helemaal niks. Dus dat verschil is er ook. (Interview 1)

De frustratie van genegeerd worden en niet kunnen aansluiten bij bestaande samenwerkingsverbanden, leidt er in dit voorbeeld toe dat deze betrokkene de representativiteit en kennisbasis van de systeem-

organisatie ter discussie stelt. Daarbij verwijst hij zowel naar het ontbreken van leden als naar de directe overheidsfinanciering die deze organisatie vanuit de overheid ontvangt.

Omgekeerd zeggen systeemorganisaties dat zij zich juist zoveel mogelijk openstellen voor contact en samenwerking met andere, kleinere organisaties. Zij wijzen daarbij op het belang van gelegenheidspartners, afhankelijk van het onderwerp dat geagendeerd moet worden (interview 5; focusgroep 2; respondent 4). Een deel van de kleinere organisaties herkent en waardeert deze houding en onderschrijft de goede samenwerking met systeemorganisaties. Tegelijkertijd benadrukken ze dat ze zich hoe dan ook moeten verhouden tot de plannen van grotere organisaties in de ontwikkeling van eigen strategieën. De acties van de systeemorganisaties leggen namelijk meer gewicht in de schaal bij ambtenaren en trekken makkelijker publieke en politieke aandacht. Bovendien levert samenwerking ook onvrede op over de manier waarop deze dan plaatsvindt. Zo verwijten enkele kleine organisaties tijdens een van onze focusgroepen de systeemorganisaties dat zij keer op keer worden vergeten of genegeerd, of op zo'n laat moment worden ingeschakeld dat van daadwerkelijke samenwerking nauwelijks sprake is (interview 1; focusgroep 2; respondent 3). Systeemorganisaties hebben op hun beurt beperkt begrip voor dit soort frustraties: ze ervaren de kritiek als niet-constructieve navelstaarderij, of voortkomend uit afgunst voor behaalde successen. Dit zien we bijvoorbeeld terug in een reflectie van een medewerker van een systeemorganisatie. Hij antwoordt het volgende op onze vraag hoe de samenwerking met andere belangenbehartigers en organisaties werkt:

R: Heel goed. Dat loopt heel goed als je het goed organiseert. Kijk, en dat is heel lastig: je hebt natuurlijk gedeelde belangen. Toen ik net aantrad [ging het] continu over belangen: 'hoe zitten de belangen?', 'Jouw belang is niet mijn belang'. Dat was altijd een beetje kinnessinne. Dus op een gegeven moment had ik zoiets van: 'ja, weet je, dat zijn allemaal van die discussies. Daar kan je niet zoveel mee'. Dus wat wij gedaan hebben, is eerst gezorgd dat wij in de publiciteit terecht kwamen. We hebben eerst geïnvesteerd in publiciteit en exposure. Toen exposure en publiciteit toenam, hadden wij zoiets van: 'daar is wat te halen weet je wel'. Hoe effectiever je daarin bent... Dan merken ze [de andere organisaties] ook dat al die verhalen overal terecht komen: 'misschien gaat het wel werken!'. Dus wij zijn dingen gaan doen. En dan heb je eigenlijk een soort: van je doet mee of niet, weet je, het is één van de twee. En dan hebben ze zoiets van: 'dan kunnen we maar beter meedoen'. [...] Maar succes is altijd lastig, want als je succesvol bent dan hebben andere mensen zoiets van: 'nou, hup dat kwam door ons en dankzij ons'. Goed, kijk even onder de motorkap wat er allemaal gebeurt weet je. Er is natuurlijk veel meer aan de hand en dat is echt niet alleen omdat jij erbij zit. Maar goed soms merk ik dat daar wel eens wrevel in zit, maar dat is meer omdat je soms harder gaat dan je partners en dat sommigen dat als bedreigend ervaren. Dat begrijp ik. Het is aan ons ook om dat goed te communiceren en dat ook te laten zien dat je dankbaar bent. Dat je blij bent dat ze aan boord zijn, maar sommigen ervaren dat als bedreigend. (Interview 2)

Hoewel concurrentiedynamieken op zich geen probleem zijn – ze kunnen ook de motor achter innovatie zijn – is het de vraag of ze wenselijk zijn rond beleidsmaatregelen die zoveel verschillende mensen in precare situaties raken. In dit geval zijn de concurrentiedynamieken geen gevolg van doelbewust beleid om innovatie te stimuleren, maar het resultaat van in- en uitsluiting vanuit informele ambtelijke keuzes en het hiervoor benoemde ongelijke speelveld. In combinatie met ongelijkheden in de basis van maatschappelijke organisaties, zoals in organisatorische capaciteiten en netwerkposities, worden in de praktijk vooral de kleinere belangenorganisaties uitgesloten van het besluitvormingsproces. Die uitsluiting is problematisch, omdat dit betekent dat specifieke geluiden vanuit de samenleving uiteindelijk niet meewegen in de herziening van de Participatiewet. En hoewel de Participatiewet nadrukkelijk geen doelgroepenbeleid is, zijn er wel degelijk patronen te herkennen in welke bevolkingsgroepen meer worden getroffen door bepaalde hardheden. Gezien de breed gedragen wens vanuit de overheid om de misstanden en hardheden binnen de Participatiewet te corrigeren, is de toegang van uiteenlopende organisaties tot het signaleren van de noden en belangen van hun achterban van groot belang.

4.4 Afsluitend

Maatschappelijke organisaties erkennen dat het programma Participatiewet in Balans meer ruimte biedt om inzichten vanuit het maatschappelijk middenveld te betrekken bij het besluitvormingsproces over de Participatiewetherziening. Toch stuiten zij in de praktijk op belemmeringen die het lastig maken om inzichten te delen met ambtenaren. Organisaties wijzen op de strikte verwachtingen vanuit ambtenaren over de aard van de kennis en inzichten. Ambtenaren verlangen dat kennis en inzichten vanuit de uitvoeringspraktijk aansluiten op de specifieke kennisvraag die zij op dat moment hebben. Voor meer kritische bespiegelingen op de achterliggende waarden en mensbeelden, of voor aanvullende punten is geen ruimte. Organisaties ervaren dat de inbreng daarvan ten koste gaat van hun goede verstandhouding met het ministerie. Die verstandhouding staat ook onder druk, omdat organisaties problemen ervaren rond de responsiviteit van ambtenaren en het ministerie. Zij beklagen zich over de beperkte terugkoppeling van ambtenaren over wat er met hun inzichten gebeurt. Die beperkte terugkoppeling heeft namelijk gevolgen voor de keuzes die de organisaties voor hun toekomstige inbreng en strategieën moeten maken. En natuurlijk vooral voor wat zij kunnen betekenen voor hun achterban.

Een belangrijke dynamiek die de belangenbehartiging van organisaties bemoeilijkt, is die van in- en uitsluiting binnen het besluitvormingsproces over de Participatiewet. De (informele) ambtelijke keuzes in het stakeholdercontact en het ongelijke speelveld leiden tot een ongelijke verdeling van kansen om signalen te agenderen. Bovendien werken deze processen concurrentiedynamieken in de hand die de onderlinge samenwerking tussen organisaties bemoeilijkt. We constateerden in hoofdstuk 3 dat ambtenaren relatief veel ruimte krijgen om het stakeholdercontact vorm te geven. Uit de reflecties van betrokkenen bij maatschappelijke organisaties maken we op dat dit voor de ene organisatie beter uitpakt dan voor de andere. Landelijke organisaties die een formele positie hebben binnen het programma, ondervinden bijvoorbeeld relatief weinig hinder vanwege de korte lijntjes met het ministerie. Voor de talloze kleinere organisaties die binnen de Participatiewet actief zijn, resulteert hun minder goede informatiepositie juist in vormen van uitsluiting. Daarbij kost het hen meer moeite om tijdig inbreng te leveren.

Dit heeft ook gevolgen voor de samenwerking tussen organisaties. Door beperkte organisatorische middelen kunnen sommige partijen moeilijk deelnemen aan gemeenschappelijke activiteiten, mede als gevolg van het ontbreken van structurele financiering en de afhankelijkheid van meer onzekere projectfinanciering voor hun belangenbehartigersactiviteiten. Grotere organisaties relativeren dit punt deels door te stellen dat ervaren onvrede ook ontstaat doordat kleinere organisaties ambtelijke- en media-aandacht te veel beschouwen als een *zero sum game*. Al met al zijn processen van uitsluiting, het ongelijke speelveld en de concurrentiedynamieken punten van zorg voor alle betrokkenen, omdat de consequenties ervan verreichend zijn voor de agendering van problemen binnen de Participatiewetherziening.

5 Ervaringsdeskundigheid en de zoektocht naar relevante kennis

Onder ambtenaren groeit sinds enige jaren het besef dat ervaringskennis relevant kan zijn voor de ontwikkeling van goed overheidsbeleid. In onze interviews benadrukken zij dat het belangrijk is om de ervaringen van mensen voor wie beleid wordt gemaakt – of die de gevolgen van beleidskeuzes ondervinden – mee te wegen binnen de Participatiewetherziening. De termen ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid lichten we verder toe in kader 5.1 Waar deze begrippen in hoofdstuk 4 al zijdelings naar voren kwamen in de reflecties van ambtenaren en betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld, staan ze in dit hoofdstuk centraal. De omgang met ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis zegt namelijk veel over de veranderende verhoudingen tussen overheid en maatschappelijk middenveld. We analyseren welke ideeën, wensen en verwachtingen ambtenaren hebben over het gebruik van ervaringskennis en de inzet van ervaringsdeskundigen. Daarnaast analyseren we hoe maatschappelijke organisaties proberen dit type kennis in te brengen in het besluitvormingsproces, en hoe zij zich presenteren – ook wel legitimeren – als dragers van relevante kennis.

In dit hoofdstuk laten we zien dat zowel overheid als maatschappelijke organisaties zoeken naar een integer en optimaal gebruik van ervaringskennis binnen de Participatiewetherziening. Het is een zoektocht naar meer diversiteit aan stemmen en inzichten, die volgens alle betrokkenen zou moeten leiden tot betere afstemming op de wensen en noden van de gebruikers. Deze zoektocht heeft ook een keerzijde: de nadruk op ervaringsdeskundigheid leidt in de praktijk soms tot spanningen en uitsluiting. In de context van belangenbehartiging ontstaat namelijk concurrentie tussen maatschappelijke organisaties over wie het ‘echte verhaal’ vertegenwoordigt. De wens van ambtenaren om het ‘echte verhaal’ te horen, resulteert in de praktijk van belangenbehartiging namelijk ook tot de delegitimering van maatschappelijke organisaties. Omgekeerd doen de uiteenlopende maatschappelijke organisaties er alles aan om zichzelf juist te presenteren als dragers van relevante kennis. Het maakt ervaringskennis, naast een waardevolle kennisbron, eveneens een politiek instrument waarmee betrokkenen zichzelf legitimeren en anderen delegitimeren.

Kader 5.1 Ervaringen, ervaringskennis en ervaringsdeskundigheid

De Vereniging van Ervaringsdeskundigen definieert een ervaringsdeskundige als ‘iemand die op basis van persoonlijke en collectieve ervaringskennis in staat is deze kennis, in welke vorm dan ook, door te geven aan anderen’ (Van Eerden 2017: 40; Keuzenkamp 2017). De persoonlijke ervaringen waar een ervaringsdeskundige op teruggrijpt, kunnen sterk verschillen: van leven in armoede tot het omgaan met een chronische ziekte, en van leven met een lichamelijke dan wel verstandelijke beperking tot het meemaken van ontwrichtende gebeurtenissen.

Een ervaringsdeskundige is dus iemand die iets ingrijpends heeft meegemaakt en de kennis daarover wil inzetten voor een hoger doel. Dat doel kent grofweg twee vormen. Enerzijds kan het gaan om het zichtbaar maken van uitsluitingsmechanismen in sociaal beleid en het verbeteren van de beleidssystemen van de overheid (inclusievisie). Anderzijds kan het gericht zijn op het begeleiden en ondersteunen van mensen die eveneens te maken hebben met uitsluiting vanuit beleid (herstelvisie). Vanuit beide visies kunnen ervaringsdeskundigen bijdragen aan onderzoek (Ansem en Jurrius 2021).

Om deze rol te kunnen vervullen, is er een stap nodig van persoonlijke ervaring naar het meer algemene ervaringskennis. Deze stap vindt plaats via persoonlijke reflectie en vereist meestal ook enige mate van persoonlijk herstel. Reflectie en herstel zorgen er beide voor dat iemand met enige afstand naar zichzelf kan kijken, zodat die de eigen ervaringen op een betekenisvolle manier kan koppelen aan de ervaringen en situaties van anderen.

Ervaringsdeskundigheid vindt haar oorsprong in de jaren zeventig, binnen de patiënten- en cliëntenbeweging van de GGZ en onder uitkeringsgerechtigden, gesteund door vakbewegingen (Nederland et al. 2003). Inmiddels breidt het fenomeen zich uit naar het hele sociaal domein. Ook binnen de Participatiewetgeving wordt ruimte gemaakt voor ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis (SZW 2023: 11, 19, 42, 49). De toegenomen aandacht leidde al tot enige professionalisering van ervaringsdeskundigheid. Zo bestaan er hedendaags mbo-opleidingen tot ervaringsdeskundige waarin mensen leren hoe ze hun ervaringskennis kunnen inzetten in beleid of ter ondersteuning van anderen (Van der Kooij en Keuzenkamp 2018: 5). Ook werken ervaringsdeskundigen binnen ministeries en gemeenten tegenwoordig in betaalde functies.

Tegelijkertijd zien onderzoekers dat de toegenomen aandacht voor ervaringsdeskundigheid leidt tot allerlei nieuwe vraagstukken en spanningen. Bijvoorbeeld over de rol van ervaringsdeskundigen ten opzichte van beleidsmakers, zorgprofessionals of andere ambtenaren. Maar ook over de mate van belasting en verantwoordelijkheidsverdeling en over de juiste financiële vergoeding voor het werk dat een ervaringsdeskundige doet (Ansem en Jurrius 2021; Dermaux et al. 2024). Daarnaast wijzen onderzoekers op het feit dat de professionalisering via opleidingen leidt tot nieuwe 'valkuilen en uitsluitingsmechanismen'. Zo krijgen slechts de 'opgeleide ervaringsdeskundigen' toegang tot een betaalde baan als ervaringsdeskundige, terwijl de 'rest in de marge van vrijwilligerswerk "moet" blijven'.¹⁸

5.1 Context: Ervaringsdeskundigheid, ervaringskennis en organisaties

Eén van de beloften van het maatschappelijk middenveld is dat maatschappelijke organisaties kennis hebben die bij ambtenaren en politici ontbreekt, maar die ze wel nodig hebben. Die kennis kan gaan over de noden en behoeften van burgers en over de gevolgen van beleidsmaatregelen voor specifieke bevolkingsgroepen. Om effectief beleid te maken, hebben ambtenaren en politici behoefte aan kennis over de wijze waarop voorzieningengebruikers de gevolgen van beleid ervaren in hun alledaagse leven. Hier lasen we al eerder over in hoofdstukken 2 en 3. Maatschappelijke organisaties kunnen kennis over de leefwereld van burgers naar de systeemwereld van ambtenaren brengen. Maatschappelijke organisaties zijn daarbij meer dan een doorgeefluik, want het is noodzakelijk dat ze de kennis zodanig overbrengen dat ambtenaren deze als bruikbaar ervaren. Meer dan eens spraken ambtenaren en andere betrokkenen in de interviews over organisaties als 'vertalers' of 'tolken' van de stem van bevolkingsgroepen en van ervaringsdeskundigen.

In de context van belangenbehartiging, is kennis het belangrijkste bezit van maatschappelijke organisaties: de belofte van relevante kennis en inzichten legitimeert immers hun positie aan tafel bij de overheid (cf. Nederland et al. 2003: 30). Dit betekent dat kennis onderdeel is van de strategische overwegingen van organisaties. Zij moeten kiezen welke kennis ze op welk moment en op welke wijze kunnen inbrengen in het beleidsproces. En met de aanwezigheid van andere organisaties betekent het bovendien dat het voor elke afzonderlijke maatschappelijke organisatie belangrijk is om zichzelf te positioneren als drager van relevante, bruikbare en waardevolle kennis. Zodat ze door ambtenaren worden (h)erkend als relevante gesprekspartner.

Om dit soort dynamieken te begrijpen, introduceren we de term 'relevante kennis'. Daarmee benadrukken we dat de aard en inhoud van kennis binnen besluitvormingsprocessen over beleid afhankelijk zijn van de behoeften en normen van betrokkenen – zowel aanbieders als afnemers – op een specifiek moment in dat besluitvormingsproces. Wat als relevante kennis geldt, is dus geen

¹⁸ Correspondentie met voorzitter van een maatschappelijke organisatie binnen het sociaal domein.

vaststaand gegeven, maar iets wat betrokkenen voortdurend uitonderhandelen in hun interacties over de beleidsherzieningen. De afnemers van relevante kennis zijn voornamelijk ambtenaren, maar het kan ook gaan om bewindspersonen, politici of een algemeen geïnteresseerd publiek. Als afnemers stellen ambtenaren eisen aan de kennis: deze moet voor hen relevant zijn. In [hoofdstuk 3](#) zagen we al dat het daarbij veelal neerkomt op kennis over de uitvoeringspraktijk die voor ambtenaren zo goed mogelijk aansluit op de juridische, bureaucratische realiteit waarin zij zich bevinden. In dit licht beschouwen ambtenaren fundamentele bespiegelingen of inzichten over problemen die buiten hun mandaat of taakopdracht vallen, veelal als irrelevante kennis. Dit terwijl die inzichten voor betrokkenen van een organisatie juist als uiterst relevant kunnen voelen.

5.2 Ambtenaren en ervaringsdeskundigheid

Het ministerie van SZW probeert ervaringskennis op verschillende manieren op te doen. Een lichte variant is om ervaringsdeskundigen uit te nodigen voor een bijeenkomst of workshop waarin ze in contact komen met ambtenaren. In de meest intensieve variant neemt het ministerie een ervaringsdeskundige in dienst om collega-ambtenaren te bevragen op onbewuste aannames en hen inzichten te laten delen. Binnen de uiteenlopende varianten spelen maatschappelijke organisaties op verschillende manieren een rol, omdat zij vaak directe contacten met ervaringsdeskundigen hebben. Deze behoren immers vaak tot hun achterban.

De ambtenaren die we spraken, laten allemaal weten: ervaringskennis is een steeds belangrijker onderdeel van hun werkzaamheden binnen de Participatiewet. Werd er onder SZW-ambtenaren tien jaar geleden nog verschillend gedacht over de urgentie en de meerwaarde van ervaringsdeskundigheid, tegenwoordig lijken ambtenaren doordrongen te zijn van de noodzaak van ervaringsverhalen. De ambtenaren die al langer op hun post zitten, constateren een groei van dat besef sinds de economische crisis van 2008 en stellen dat vooral de toeslagenaffaire voor een cultuuromslag zorgde binnen SZW. De meeste ambtenaren die wij spraken, juichen de ontwikkeling toe. Volgens verschillende ambtenaren is het van wezenlijk belang om voorgenomen beleid te 'doordenken' en te 'toetsen' aan de hand van het perspectief van burgers die met dit beleid te maken krijgen. De ambtenaren die wat meer bedenkingen hebben, bijvoorbeeld wat betreft de toepasbaarheid van ervaringsdeskundigheid in hun werk, erkennen dat het wel belangrijk is om 'iets' met ervaringsdeskundigheid te doen.

Voor ambtenaren heeft ervaringskennis drie functies, namelijk: een sensibiliserende functie, een attenderende functie en een agenderende functie. De sensibiliserende waarde van contact met ervaringsdeskundigen is dat ze met hun ervaringen ambtenaren emotioneel raken en daarmee op een andere manier relateren aan hun werkzaamheden. Een ambtenaar die meeschrijft aan voorstellen binnen een bepaald spoor van de Participatiewet vertelt:

Ikzelf, maar dat is heel persoonlijk, ik laat me heel erg drijven door ervaringsverhalen. Door écht de ervaringsdeskundigen te spreken... dat heeft mij ook heel veel input gegeven om juist van dat breed offensief een succes te maken en om de goede maatregelen te nemen, of iets voor te stellen in ieder geval, waar burgers iets aan hebben. (Interview 12)

Deze ambtenaar heeft naar eigen zeggen de verhalen van ervaringsdeskundigen 'op haar netvlies staan en tussen haar oren zitten'. Ze benadrukt dat het daarbij gaat om individuele gebruikers, maar ook om betrokkenen zoals werkgevers. Een andere ambtenaar vertelt dat zij zich door een gesprek met een ervaringsdeskundige realiseerde hoe groot gevoelens van schaamte kunnen zijn bij mensen in een armoedesituatie en hoe verreikend de consequentie van die schaamtegevoelens kan zijn. Het gesprek ging over de mogelijkheid voor gezinnen die onder de armoedegrens leefden om een seizoenskaart voor het zwembad te krijgen in ruil voor een aantal uur vrijwilligerswerk. Hoewel gemeenteambtenaren wisten dat er genoeg gezinnen waren die hier aanspraak op konden maken, bleek dat de doelgroep

nauwelijks gebruikmaakte van de kortingsbonnen. De gemeente tastte in het duister over de reden. Een ervaringsdeskundige kon eenvoudig aanwijzen dat de gemeente simpelweg geen rekening had gehouden met gevoelens van schaamte: door het doen van vrijwilligerswerk zou voor hun omgeving meteen zichtbaar worden dat zij het financieel moeilijk hebben. En toen, zo vertelt de ambtenaar, 'dacht ik: "Ja duh. Dat is echt wel heel suf dat we daar zo'n blinde vlek voor hebben"' (interview 13).

Ervaringsdeskundigheid heeft ook een attenderende waarde voor SZW-ambtenaren: ervaringsdeskundigen kunnen vaak vrij precies duiden welke gevolgen een aanpak heeft voor mensen die zich bevinden in een soortgelijke situatie als zichzelf. Zo vertelt een ambtenaar dat twee ervaringsdeskundigen duidelijk maakten dat de Participatiewet er voor jonge mensen toe kan leiden dat zij af zien van trouwen, omdat de Participatiewet hen levenslang financieel afhankelijk zou maken van hun partner. De ambtenaar had geen idee van dit gevolg en was er zeer door geraakt: 'dit moet je toch niet willen. Ik vind het persoonlijk een grof schandaal dat we mensen dit opleggen' (interview 12). In het tweede voorbeeld – over de seizoenskaart voor het zwembad in ruil voor vrijwilligerswerk – kon de ervaringsdeskundige bijdragen aan de oplossing voor wat de gemeente wél had kunnen doen. De ambtenaar vervolgt: '[deze ervaringsdeskundige] zei ook: "Het had gelukt op het moment dat je met een soort van ouderraad die mensen bij elkaar had geroepen en had gezegd: "Onze doelstelling is iets doen voor kinderen en we willen graag ouders in de slipstream meenemen, hoe doen we dat?" Dan was er misschien hetzelfde idee uit gekomen, maar dan wél gedragen. En dat was heel anders geweest"' (interview 13).

Tot slot zijn de geïnterviewde SZW-ambtenaren te spreken over de agenderende functie van ervaringsdeskundigheid. De kennis die zij uit de verhalen van ervaringsdeskundigen halen, kunnen ambtenaren gebruiken om hun collega's te overtuigen waarom specifieke bijstellingen van beleid nodig zijn. Dat doen zij in memo's, beleidsnota's en zelfs in kamerbrieven. Zo bevatten kamerbrieven van SZW-bewindspersonen voorbeelden van concrete situaties waarin beleid zijn uitwerking vindt. Daarmee verduidelijken ze wat nieuw beleid of een bijstelling van bestaand beleid beoogt te bereiken.

Ondanks de waardering die ambtenaren uitspreken voor ervaringsdeskundigheid, geven zij ook aan dat het werken met ervaringsdeskundigen voor hen onwennig kan zijn. Ze worstelen soms met de vraag hoe ze ervaringskennis op een goede manier kunnen gebruiken binnen hun werkzaamheden en taakopdracht. Zo blijkt het voor hen op voorhand vaak lastig om aan te geven welke ervaringsdeskundigheid nodig is en waar deze gevonden kan worden. Ambtenaren raadplegen daarom vaak maatschappelijke organisaties en uitvoeringsorganisaties om ervaringsdeskundigen te vinden die met hen in gesprek kunnen en willen gaan. De reflecties van ervaringsdeskundigen op voorgenomen beleid blijken vervolgens vaak zo praktisch van aard te zijn, dat het lastig is om deze beleidsmatig relevant te maken. Het achterhalen en verwerken van beleidsrelevante ervaringskennis vergt daardoor veel inspanning. Voor ambtenaren is het van belang om individuele ervaringsverhalen in een bredere context te plaatsen en te koppelen aan een analyse van beleidsmatig 'vergelijkbare situaties'. Al is het maar om te laten zien dat een individueel verhaal van bredere betekenis is voor grotere groepen burgers. Beleid kan immers niet ontworpen worden op N=1-ervaringen, benadrukken verschillende ambtenaren. Ook bij het contextualiseren van ervaringskennis helpen organisaties als de LCR, EAPN Nederland en Ieder(in), naast onderzoeksbureaus en wetenschappelijke instituten.

In de interviews met ambtenaren kwamen ook fundamentele kanttekeningen naar voren over de bruikbaarheid van ervaringsverhalen. Nu er ervaringsdeskundigheid meer gewicht krijgt, rijst bijvoorbeeld de vraag wanneer iemand als ervaringsdeskundige geldt op een specifiek thema, en wat de houdbaarheidsdatum is van ervaringskennis. Een andere vraag gaat over de reikwijdte van toepasbaarheid: zijn ervaringen van burgers met een fysieke beperking op de arbeidsmarkt bijvoorbeeld ook relevant voor het arbeidsmarktbeleid ten aanzien van burgers met een psychische beperking? De opleiding tot gediplomeerd ervaringsdeskundige roept bij een beleidsmedewerker de vraag op of ervaringsdeskundigheid niet te veel geïnstitutionaliseerd raakt: hoe authentiek en relevant zijn bijvoorbeeld de verhalen van voormalige voorzieningengebruikers die de beleidstaal al helemaal

beheersen, en de werkzame beleidsmechanismen kunnen overzien? Bovendien zoeken ambtenaren nog naar manieren waarop ze ervaringsdeskundigen op de juiste manier bij hun werkzaamheden kunnen betrekken en hoe ervaringskennis een betekenisvolle plek kan krijgen in hun werk.

Uit de interviews maken we op dat de mate van reflectie op wat ervaringsdeskundigheid is, en wat ervaringskennis kan opleveren, sterk uiteenloopt. Voor de meeste ambtenaren die wij spraken geldt dat ervaringsdeskundigen vooral 'de ander' zijn: mensen op wie de Participatiewet van toepassing is en die geholpen moeten worden door de hardheden uit de wet te halen. Een enkeling geeft aan dat de omgang met ervaringsdeskundigen en organisaties die zich inzetten voor het benutten van ervaringskennis hen anders heeft doen nadenken over de verhouding tussen het persoonlijke en het beleidsmatige. Zij reflecteren op hoe hun eigen positie en belevingswereld een betekenisvol onderdeel kan zijn van hun werk als ambtenaar:

Ik ben me denk ik een stukje bewuster geworden van de gevoeligheden. Ik bedoel, ik denk niet dat ik me er écht in kan verplaatsen, maar sommige ervaringen... Ik heb een paar jaar terug een burn-out gehad en dan kan je ook niet echt veel dingen regelen... Weet je dat... [stilte] Het gevoel dat ik toen had, kan ik me wel weer eens voor de geest halen als ik denk: 'oh, we verzinnen weer wat nieuws voor mensen, terwijl ze moeten al zoveel doen en regelen en overzien'. Dat helpt me dan ook wel een beetje [om] een soort bescheidenheid proberen te houden in de oplossingen die je bedenkt. (Interview 13)

Het onderscheid tussen de beleidsprofessional en ervaringsdeskundige – waarbij de eerste geen eigen relevante ervaringen zou hebben en de tweede geen begrip van beleidsprocessen – hoeft volgens ambtenaren niet zo hard te zijn als men doorgaans denkt. In zulke reflecties wordt ervaringskennis juist gezien als een kennisvorm die aanvullende inzichten biedt naast de kennis over formele juridische kaders, politieke dynamieken en academisch onderzoek.¹⁹ Toch constateren onderzoekers dat het onder ambtenaren en beleidsprofessionals nog altijd een taboe is om eigen ervaringskennis een rol te laten spelen in hun werk. Veel ambtenaren zijn zich er niet eens van bewust dat ook zij beschikken over ervaringskennis die relevant kan zijn voor hun overwegingen en beslissingen (KEUS 2025, Werkblad 3: 1).

5.3 Maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigheid

Ervaringsdeskundigheid is voor maatschappelijke organisaties geen nieuw fenomeen. Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties maken duidelijk dat ervaringskennis een nieuwe benaming is voor iets dat altijd al aanwezig was in hun werk. Volgens hen draait belangenbehartiging in essentie om het zichtbaar maken van de ervaringen en perspectieven van hun achterban bij de overheid. Verschillende betrokkenen benadrukken dat ze voortdurend in contact staan met hun achterban om die ervaringen op te halen. Zo vertelt een medewerkster van een systeemorganisatie hoe zij via gesprekken en e-mailcontact regelmatig ervaringen van leden verzamelt:

Ik heb nu de gemeente [Naam] aansprakelijk gesteld voor het targetten met algoritmes van de bijstands-gerechtigden. En we gaan ook echt rechtszaken tegen de gemeente voeren. Dan krijg je wel meteen de mailtjes van: "Goed zo!". Kijk: wij hebben natuurlijk de 14-euro-campagne gehad en toen het wettelijk minimumloon omhoogging, dachten mensen dat dat meteen ook op die manier de doorwerking in de bijstand had. En dat is natuurlijk niet zo. En ik heb heel veel mailtjes gehad van mensen die werden boos en die zeiden: "Hoezo 10% erbij? Ik heb geen 10% erbij. Ik heb maar 8% erbij". Ja. Dan moest ik gaan uitleggen dat de dubbele heffings-

¹⁹ Het 'participatieve leerproject' KEUS is opgezet vanuit het Europees Armoede Netwerk (EAPN NL), en uitgevoerd door (ook) het EAPN, Hogeschool Windesheim en de stichting Sterk uit Armoede. Zij zijn daarbij ondersteund door het ministerie van SZW. Het project richt zich onder leiding van Quinta Ansem onder meer op het verbreden van de perspectieven ten aanzien van ervaringskennis onder professionals. De onderzoekers merken op dat professionals vanuit gemeenten en ambtenarij allerlei redenen kunnen hebben om hun eigen ervaringskennis niet in te zetten, bijvoorbeeld vanuit schaamte of vanuit niet goed weten wat 'een passende balans is' binnen de professionele werkomgeving (KEUS 2025).

korting nog afgebouwd wordt in de bijstand. Dat heb ik dan gedaan hè, want ja, dat snap ik. Dus dan moet je elke keer mensen uitleggen: "Ja. Nee. Helaas". (Interview 6)

De medewerkster benadrukt ook elders in het interview hoe nauw haar contact is met de achterban: '[...] ik zie het heel veel, ik zag het heel veel gebeuren bij de basisbaan [...]'. Of wanneer ze het over de 35-minners heeft die vanuit de WW in de bijstand terechtkwamen, en daar geconfronteerd werden met allerlei nieuwe eisen en regelingen: '[...] die [mensen] heb ik regelmatig huilend aan de lijn want die snappen er echt niks van [...]' (interview 6). Ook andere betrokkenen van maatschappelijke organisaties benadrukken de frequentie en de nabijheid van contact met hun leden. Zij zien dit als indicator van hun voeling met wat er in de praktijk speelt (cf. interviews 1, 2, 5, 8).

Ervaringskennis is ook op een andere manier sterk aanwezig binnen maatschappelijke organisaties. Medewerkers en bestuursleden die namens een organisatie aan tafel zitten met de overheid zijn zelf vaak ervaringsdeskundige. Zo vertelt een medewerker van een jongerenorganisatie dat hij zelf ook te maken heeft met een mentale beperking en dat hij het belangrijk vindt zich in te zetten voor jongeren zoals hijzelf (focusgroep 3). Een bestuurder van een organisatie die opkomt voor een specifieke doelgroep laat weten dat zijn eigen dochttertje te maken heeft met een beperking. Voor hem was dit een persoonlijke stimulans om juist bij deze organisatie te gaan werken. Zo wil hij bijdragen aan het oplossen van problemen die hij en zijn gezin zelf ook hebben ervaren (interview 11). Tot slot spraken we verschillende mensen die zelf geraakt werden door de hardheden van de Participatiewet en die vervolgens een stichting hebben opgericht of zich als individuele belangenbehartiger zijn gaan inzetten voor verbetering van beleid (interview 4; focusgroepen 1, 2, 3).

Wat in het kader van ervaringsdeskundigheid relatief nieuw is voor maatschappelijke organisaties, is de toenemende ruimte die zij bieden aan de achterban om zelf hun ervaringen te delen met de overheid. Van oudsher was de achterban meer indirect aanwezig binnen de ambtelijke besluitvormingsprocessen: medewerkers en bestuursleden deden het woord namens hun leden. De informatie en inzichten die zij met de overheid deelden was dan geanonimiseerd. Het ging vaak om een bundeling van ervaringen. Tegenwoordig spelen individuele leden als ervaringsdeskundigen een steeds grotere rol in het contact met de overheid. Zij zijn zichtbaarder geworden voor ambtenaren door hun aanwezigheid bij bijvoorbeeld overlegmomenten voor maatschappelijke organisaties en andere stakeholders.

De mate waarin en de manier waarop maatschappelijke organisaties ervaringsdeskundigen een rol geven, varieert aanzienlijk en is afhankelijk van de doelstellingen van een organisatie. Er zijn organisaties die ervaringsdeskundigen zoveel mogelijk ruimte bieden om hun verhaal te doen. Zo zorgt een organisatie die zich inzet voor armoedebestrijding ervoor dat bij alle bijeenkomsten en vergaderingen minstens één ervaringsdeskundige aanwezig is. Daarnaast maakt zij zich hard voor gespreksvormen die inclusiever zijn voor mensen die niet dagelijks met de bestuurlijk-juridische kant van beleid bezig zijn. In de woorden van een oud-voorzitter en medewerker:

Wat we doen is ...mensen een gezicht, stem, een platform geven. Ik ben niet degene die kan vertellen wat de mensen vinden! Er komt natuurlijk een moment en dan doen [naam] of ik dat, maar in principe sleuren we dus de mensen mee en dan zijn de mensen degene die zeggen van: 'Zo zou het kunnen', en 'misschien moeten we het zo...', en '[zij] komen met voorstellen en alternatieve ideeën.' (Interview 1)

Ervaringsdeskundigen kunnen ook een meer indirecte rol toegekend krijgen. De medewerkers van de organisatie doen dan zelf de woordvoering, maar laten ervaringsdeskundigen aan het woord om hun punten te illustreren. Zo hanteert een organisatie die opkomt voor de belangen van mensen met een chronische ziekte (en andere beperkingen) het uitgangspunt: 'niet over ons, zonder ons'. In de praktijk betekent dit dat zij in het contact met de overheid altijd 'iemand [meenemen] die het verhaal nog eens goed kracht bij kan zetten vanuit hoe dit in de praktijk uitpakt'. De medewerker vertelt over een breed kennismakingsgesprek in 2022 met de toen net aangetreden minister van Armoedebeleid, Participatie en

Pensioenen. Tijdens dat gesprek wilde de minister kennismaken met 'het veld van de cliënt'. Zo'n gesprek is volgens de medewerker een uitgelezen kans om ervaringsdeskundigen mee te nemen:

...die [laten] we dan liever aan het woord dan de bestuurders, om het maar even zo te zeggen. Maar dat is dan wel specifiek een uurtje om kennis te maken. Dan zit je wat minder in de ambtelijke werk- en experttafels, om echt, ja, ik zal maar zeggen: het degelijke inhoudelijke werk te doen. (Interview 11)

Voor deze organisatie is de ruimte voor ervaringsdeskundigen afhankelijk van de aard en doelstellingen van de gesprekken met de overheid. Daarbij is het inhoudelijke werk uiteindelijk voorbehouden aan de medewerkers van de organisatie. Op de achtergrond speelt hier een ander begrip van het doel van ervaringsdeskundigen inzetten. De organisatie in kwestie is meer gericht op een klassieke vorm van belangenbehartiging, gericht op het afdwingen van rechten en beleidsaanpassing. Andere organisaties zetten zich juist deels af van deze manier van denken. Zij spreken liever over bewustwording dan over belangenbehartiging. In de woorden van een medewerkster van een advieskoepel:

R: '[D]e cliëntenbeweging heeft het de hele tijd over belangenbehartiging. Terwijl ik denk: 'het gaat over bewustmaking hoe het systeem ongewild eigenlijk gewoon ... ja ... de waardigheid van mensen bijvoorbeeld met voeten treedt!'

I: 'Maar is dit niet gewoon een ander woord voor belangenbehartiging? Of zeg je: 'nee dat is echt iets anders?'

R: 'Belangen dat is heel erg materieel. En er moeten ook materiële belangen behartigd worden. Maar als ik mijn belangen in jouw handen leg, waar kom jij dan voor op? Kijk: het gaat over waardigheid. En die waardigheid die gaat ook over hoe woorden uitpakken. Hoe jouw houding uitpakt. En daarnaast: belangenbehartiging is van oudsher opkomen voor de rechten [...] op zorg. Terwijl dat maar een deel van het verhaal is, want een heel deel ervan gaat ook over waardigheid. En dat is ook gevoel krijgen voor die belevingswereld; voor je eigen taal; voor je eigen arrogantie; enzovoorts.' (Interview 5)

Deze beleidsmedewerkster vertelt dat ervaringsdeskundigheid en -kennis voor haar gaat om ambtenaren fundamenteel anders te laten kijken naar hun werkveld en hen bewust te maken van de blinde vlekken in hun denken. Ervaringsdeskundigen spelen daarin een sleutelrol, vooral om taboes te doorbreken: 'er zijn heel veel taboes en juist doordat er heel veel dingen taboe zijn, die niet verteld worden. Die taboe-informatie is relevante informatie voor het beleid' (interview 5).

Tot slot zijn er ook organisaties die geen ervaringsdeskundigen meenemen naar de onderhandelings-tafels. In plaats daarvan brengen zij zelf de verhalen van hun achterban in, die zij vooraf verzamelen en analyseren. De achterliggende gedachte hiervan is dat gesprekken met politici en ambtenaren zich slecht lenen voor het goed kunnen delen van persoonlijke verhalen van ervaringsdeskundigen. Hoewel deze organisaties ervaringsdeskundigen 'wel echt aan het woord [willen] laten', constateren ze dat (vooral) 'kamerleden heel weinig tijd hebben'. Als ze al de aandacht van een kamerlid krijgen, horen ze dat er 'vaak niet de tijd is om een ervaringsdeskundige goed zijn verhaal te laten doen'. En al helemaal niet om ook 'nog te abstraheren vanuit het verhaal van de ervaringsdeskundige naar wat het kamerlid zou moeten doen' (interview 9). Hoewel dat probleem zich minder lijkt voor te doen in contact met ambtenaren, ziet deze medewerker ook hier een kloof in taalgebruik en doelstellingen. Het bestuurlijk-politieke systeem vraagt om een bestuurlijk-juridische manier van denken, waarin technische en specifieke kennis over een onderwerp centraal staat. Dat betekent dat er geen of nauwelijks ruimte is voor ervaringsdeskundigen en de vaak holistische informatieoverdracht door ervaringsdeskundigen. Een medewerker van een systeemorganisatie gaat dieper in op dit spanningsveld:

Als je leken vraagt om feedback te leveren op vrij technische processen van wetgeving... daar zit een inherente spanning in, om het zo maar te zeggen. [Tegelijkertijd], zoals mijn oude professor ooit zei: "ook al kan ikzelf geen eitje leggen, dan kan ik nog wel zeggen of die stinkt". Een beetje nasaal die man, maar dat is het idee. [A] Is jij burgers raadpleegt kunnen ze prima beoordelen [of] jij je verhaal [...] goed op orde hebt. [...] [A]lleen dat wil niet zeggen dat ze dat verhaal altijd zélf kunnen vertellen. Dus wat wij doen, is [mensen] helpen in hun

oordeelsvorming en [...] wij hebben wat communicatiespecialisten in dienst om het ook begrijpelijk op te zetten, want wij zijn natuurlijk ook voor de helft gedomesticeerd in diezelfde bestuurlijke taal. (Interview 2)

De rol van deze medewerker is dus die van intermediair tussen ervaringsdeskundigen en ambtenaren. Dit wil overigens niet zeggen dat hij nooit ervaringsdeskundigen aan het woord laat. Als het gaat over publieke communicatie om problemen aan te kaarten bij politici of bestuurders, dan is daar juist een grote rol weggelegd voor ervaringsdeskundigen. Op dat moment 'weten wij welk verhaal verteld moet worden en dan is het veel sterker om dat door cliënten te laten doen in dialoog met die uitvoering' (interview 2).

Vooraf binnen de bestuurlijk-juridische context is deze medewerker voorzichtig en terughoudend met de inzet van ervaringsdeskundigen. Zijn belangrijkste overweging lijkt te zijn om ervaringsdeskundigen in bescherming te nemen tegen overvraging en andere negatieve interacties. Naar eigen zeggen maakte hij al te vaak mee dat ambtenaren vragen stelden die door ervaringsdeskundigen als kwetsend of beledigend werden ervaren. Volgens hem kwam dit voort uit een gebrek aan inlevingsvermogen in de situatie van deze burgers. Dit soort ervaringen maakt dat de zijn organisatie veel waarde hecht aan zogenoemde 'governance principes', waaraan ambtenaren zich volgens hen zouden moeten committeren:

...als jullie wat van ons willen, [dan moeten] jullie ons meenemen in de programmering; [ons] tijdig in de gelegenheid stellen om die burgers te rekruteren en te rapporteren; en dat wij tijdig weten wat er op dit moment loopt, zodat wij daar toegevoegde waarde aan kunnen labelen. Voldoen aan de governance principes, [...] is [aangeven] waarom je die burger wil consulteren. Want die burger zit helemaal niet te wachten om met de overheid in gesprek te gaan. Dat zal je misschien verrassen, maar die wil helemaal niks met die overheid te maken hebben, want ze vertrouwen jullie voor geen rooie rotcent! Dus waarom moet hij op een goeie dag naar Den Haag toe reizen om met jou in gesprek te gaan? Wil jij van tevoren even aangeven waarom jij die burger wil spreken? Wat je van ons gesprek verwacht? Waarom hij zeg maar helemaal vanuit de andere kant van het land moet komen, met eventuele vervoersproblemen, om hier dat gesprek aan te gaan? En hoeveel tijd krijgt hij om te spreken? En wat is zijn bijdrage daaraan en wat krijgt hij ervoor terug? En alleen onder die condities is die burger bereid om zeg maar hier te komen, want ze staan echt niet in de rij van tien te wachten om met jou in gesprek te gaan. (Interview 2)

De medewerker voegt eraan toe dat mensen soms echt een drempel over moeten om hun verhaal te doen. Het gaat immers vaak om negatieve ervaringen waarvoor ze moed moeten verzamelen om deze publiekelijk te delen. Daarnaast benadrukt hij dat er veel werk zit in het voorwerk, dat nodig is om de ruimte voor ervaringsdeskundigen zo groot mogelijk te maken en hun bijdrage 'betekenisvol' te laten zijn. Een collega noemt het 'eigenlijk buitengewoon tragisch' dat dit soort voorwerk en strategische overwegingen nodig zijn om ervaringsdeskundigen effectief te kunnen laten participeren. Volgens hem maken al deze overwegingen om 'je verhaal werkend' te krijgen, de inzet van ervaringsdeskundigen vaak 'wat minder effectief' (interview 9). En dat is betreurenswaardig, omdat ook hij overtuigd is van de meerwaarde van dit type inzichten.

5.4 Ervaringskennis als bron van in- en uitsluiting

Het belang dat ambtenaren, politici en maatschappelijke organisaties in toenemende mate hechten aan ervaringskennis, leidt ertoe dat er meer ruimte ontstaat voor ervaringsdeskundigen aan de onderhandelingsstafels. Zowel ambtenaren als betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties verwelkomen de uitbreiding van kennisvormen. Ervaringskennis wordt door alle betrokkenen steeds meer beschouwd als waardevol, zo niet noodzakelijk voor de ontwikkeling van wetgeving en beleid. Daarmee wordt ervaringskennis ook een bron van legitimiteit. Voor ambtenaren geeft het gebruik van dit type kennis bijvoorbeeld blijk van hun responsiviteit voor de noden van burgers. Bovendien legitimeert het contact met ervaringsdeskundigen het besluitvormingsproces: het laat zien dat beleid niet langer wordt gemaakt in een ivoren toren, maar dat ambtenaren actief proberen de kloof te overbruggen tussen de systeemwereld en de leefwereld van burgers. Voor maatschappelijke organisaties

wordt ervaringsdeskundigheid een vorm van zelflegitimering en onderdeel van hun *claims making* (zie § 1.4) als representatief orgaan, omdat ze daarmee laten zien dicht bij hun achterban te staan. Ook wordt ervaringsdeskundigheid en toegang tot ervaringskennis steeds belangrijker voor deze organisaties, voor de erkenning als dragers van relevante kennis. Daarmee vergroten ze hun kansen om een plek aan de ambtelijke onderhandelings tafels te bemachtigen of te behouden. Vanwege dit soort dynamieken leidt de nadruk op ervaringsdeskundigheid ook tot concurrentiedynamieken, zowel tussen verschillende kennisvormen als tussen verschillende maatschappelijke organisaties. Het gevolg daarvan is dat bepaalde kennisvormen en organisaties worden uitgesloten van het besluitvormingsproces.

Voordat we er dieper op ingaan, merken we op dat ambtenaren een scherp onderscheid maken tussen enerzijds de ervaringskennis die ervaringsdeskundigen inbrengen, en anderzijds de kennis die kennisinstellingen aanleveren, zoals door onderzoeksbureaus. Ervaringskennis staat in die context voor ‘authentieke kennis’, dat wil zeggen: directe, persoonlijke ervaringen van individuele burgers binnen de uitvoeringspraktijk. In de interviews met ambtenaren komt naar voren dat ze ervaringskennis waarderen op een emotioneel niveau: als motivator om hun werk goed te doen. Ook waarderen ze ervaringskennis vanwege haar functie om onbedoelde gevolgen van beleid te kunnen signaleren en te agenderen (zie § 5.2). Wanneer de door ons geïnterviewde ambtenaren praten over ervaringsdeskundigen en -kennis, grijpen ze veelvuldig terug op woorden als ‘echt’ (‘echte mensen’, ‘echte ervaringen’), ‘persoonlijk’ en ‘ware’ (‘ware verhalen’). Dit staat in contrast met de ‘professionele kennis’ die afkomstig is van bijvoorbeeld onderzoeksinstituten als het SCP, of de kennis die maatschappelijke organisaties als de vakbonden, LCR of brancheorganisaties inbrengen. Ook de institutionele kennis van het ministerie zelf valt hieronder. Deze kennis is abstract, technisch en ingekaderd door juridisch-bureaucratische of methodologische regels. Dit type kennis zou daarmee juist op grote afstand staan van de geleefde praktijk.

Dit onderscheid in kennisvormen heeft gevolgen voor hoe ambtenaren omgaan met zowel maatschappelijke organisaties als ervaringsdeskundigen. Er ontstaat uitsluiting van organisaties als gevolg van een concurrentiedynamiek tussen kennisvormen. Met ervaringskennis in de hand benaderen ambtenaren de inzichten van maatschappelijke organisaties steeds kritischer. Zo vindt de ambtenaar die eerder al zei dat het contact met ervaringsdeskundigen een persoonlijke drijfveer voor haar werk is, het geen probleem dat de vakbond minder ruimte krijgt. Ze stelt: ‘een vakbond is toch wel meer een belangenorganisatie’ die bovendien ‘heel vaak stokpaardjes berijdt’. Bij ervaringsdeskundigen is dat volgens haar niet het geval (interview 12). Ze staat niet alleen in die opvatting. Ook in interviews met andere ambtenaren is duidelijk dat de persoonlijke kennis uit ervaringsverhalen voor hen een tegenhanger is van de kennis die maatschappelijke organisaties proberen in te brengen. Kennis die volgens hen vaak door organisatorische belangen is getekend.

Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties herkennen dat ambtenaren de kennispositie van organisaties problematiseren en met een beroep op ervaringsdeskundigheid vraagtekens zetten bij hun representativiteit. Een betrokkene vanuit een landelijke organisatie hekelt wat hij ziet als ‘valse romantiek’ onder ambtenaren en politici. In zijn ogen hebben ambtenaren een ‘ clichématige’ benadering van ervaringsverhalen en hebben hun reflecties erop ‘weinig diepgang’. De manier waarop ambtenaren ervaringskennis en -deskundigen inzetten, is een verzwakking van wat organisaties te bieden hebben. Volgens hem ‘holt [dat] onze rol gewoon uit’. Hij merkt op dat ambtenaren ervaringsdeskundigheid inzetten om ‘onze representativiteit te temmen, in twijfel zeg maar te trekken’ (interview 9). Juist het gegeven dat ambtenaren vaak leunen op maatschappelijke organisaties voor het contact met ervaringsdeskundigen, lijkt deze dynamiek te bevestigen: organisaties hebben soms het idee dat ze vooral dienen als leveranciers van ervaringsdeskundigen en ervaringskennis. Het aanbieden van ervaringsdeskundigheid is op die manier een steeds belangrijker onderdeel van de legitimering van organisaties als representatieve gesprekspartner voor de overheid.

In reactie op deze dynamiek spant de medewerker zich in om de in zijn ogen eenzijdige beeldvorming van wat maatschappelijke organisaties bieden ‘te counteren’:

Dan leggen we uit hoe dat dan hier in huis dan werkt. Dus dat we er wel daadwerkelijk... [...] Ze mogen wel gewoon van ons verwachten, dat hoe wij daar aan tafel zitten, dat wij vanuit juristen die zaken hebben met echte mensen, vanuit de kamerleden en leden, dat wij daar het ware verhaal vertellen. En dat dan ook op een effectieve wijze, gebundeld weten te krijgen voor die ambtenaren. [...] Kunnen wij dat altijd beter doen hoor, maar het is wel gewoon hoe het werkt. (Interview 9)

Dat de medewerker in dit citaat spreekt over ‘ware verhalen’ van ‘echte mensen’ laat nogmaals zien hoe sterk het normerende frame is. Zijn kritiek gaat over de vervreemding die zou ontstaan wanneer de juristen van zijn organisatie de ervaringen verwerken. Het onderliggende onderscheid in kennisvormen blijft daarmee echter intact. Overigens heeft de medewerker wel het idee dat zijn verweer aankomt bij ambtenaren. Dat idee lijkt te kloppen: we horen van ambtenaren dat zij nog altijd veel belang hechten aan wat de vakbonden, werkgeversorganisaties en andere maatschappelijke organisaties vinden van beleidsmaatregelen. Ze proberen daarbij steeds om de verschillende kennisbronnen naast elkaar te zien en tegen elkaar af te wegen.

Toch neemt deze erkenning de concurrentiedynamiek niet weg tussen de verschillende kennisvormen. Ook hier blijven de clichématige tegenstellingen intact. Dat levert potentiële problemen op voor beide kennisvormen. Zo kan ervaringskennis al snel worden weggezet als ‘slechts’ emotionele, individuele ervaringen zonder bredere zeggingskracht. En professionele kennis kan worden gezien in die context als kennis die enkel door organisatorische belangen is gestuurd. In de praktijk levert dat volgens vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties een situatie op waarbij ambtenaren kunnen *cherry picken* in kennis die op dat moment in hun behoefte voorziet. Volgens deze vertegenwoordigers hebben ambtenaren daarmee weinig besef van alle tijd en moeite die beide kennispartijen besteden aan hun inzichten. Bovendien vragen ambtenaren in de praktijk tegengestelde dingen van maatschappelijke organisaties en ervaringsdeskundigen. In [hoofdstuk 3](#) zagen we bijvoorbeeld dat ambtenaren van organisaties verwachten dat ze informatie en inzichten zoveel mogelijk structureren en in overeenstemming brengen met de eisen van het besluitvormingsproces. Organisaties mogen niet aan tafel verschijnen met een *to do*-lijst van honderd punten, maar moeten een beknopte, duidelijk afgebakende prioritering van wensen paraat hebben. Dat type voorwerk beschouwen ambtenaren als het nemen van verantwoordelijkheid en als blijk van een goede bijdrage aan de samenwerking, met als doel: de Participatiewet beter maken. Tegelijkertijd kan dat verantwoordelijke voorwerk op andere momenten worden weggezet als ‘door organisatiebelangen ingegeven’.

Voor ervaringsdeskundigen kunnen de kennisopvattingen onder ambtenaren eveneens problemen opleveren. Op basis van de interviews is lastig vast te stellen of ambtenaren beseffen hoeveel werk het is voor ervaringsdeskundigen om aanwezig te zijn en kennis in te brengen. Ervaringskennis is er niet zomaar: ervaringsdeskundigen en maatschappelijke organisaties investeren veel energie in het presenteren van hun kennis op een voor ambtenaren bruikbare manier. Zo vertellen maatschappelijke organisaties ons uitvoerig over wat er allemaal komt kijken bij het faciliteren van een gesprek waarbij ervaringsdeskundigen hun boodschap op een effectieve manier weten te presenteren: van persoonlijk verhaal naar beleidscontext. Dat vergt coördinatie, begeleiding en training van ervaringsdeskundigen (interview 5). In dit licht is het ‘clichématige’ beeld over ervaringskennis onder ambtenaren ook een belemmering voor het potentieel ervan. Ze reduceert ervaringsdeskundigen tot één specifieke rol, namelijk die van drager van kennis bedoeld voor een emotionele boodschap en praktijkvoorbeelden. In deze opvatting zijn de kennis van ervaringsdeskundigen en de professionele kennis van ambtenaren tegengesteld aan elkaar. Terwijl het ook mogelijk is om beide kennisvormen te zien als gelijkwaardig of complementair aan elkaar. En zelfs als verenigbaar in één persoon (Anselm en Jurrien 2021: 33).

Bovendien speelt voor ervaringsdeskundigen zelf mee dat ze allerlei drempels moeten overwinnen om hun inzichten te kunnen delen. Zo bevinden ervaringsdeskundigen zich in een kwetsbare positie: ze worden gevraagd het beleid van de overheid te bekritisseren, maar zijn tegelijkertijd afhankelijk van diezelfde overheid voor hun maandelijks inkomen. Hun positie is dus niet gelijkwaardig aan die van de overheid. Ervaringsdeskundigen moeten steeds persoonlijke informatie delen over hun precarie situatie, waar de aanwezige ambtenaren hun professionele anonimiteit kunnen behouden. Daarbij doen ervaringsdeskundigen hun werk over het algemeen vrijwillig of tegen een beperkte vergoeding in plaats van een volledig loon, zoals de aanwezige ambtenaren wel hebben.

Dat dit soort factoren drempels opwerpen voor mensen om inzichten te delen, wordt bijvoorbeeld duidelijk in een analyse van een beleidsmedewerker over ervaringsdeskundigen in lokale cliëntenraden. Volgens haar zitten daar vooral familieleden en bestuurders in, maar nauwelijks mensen die zelf direct te maken hebben met de Participatiewet. Dat komt simpelweg omdat de angst groot is dat de overheid ze ‘pakt’ als ze te kritisch zijn. Met ‘pakken’ bedoelen ze in dit geval bijvoorbeeld extra controles op de sollicitatieverplichting en het vooruitzicht om ‘in een of ander ellendig reïntegratietraject gestuurd’ te worden. Volgens haar hebben mensen in zo’n positie van afhankelijkheid ‘niet meer het idee dat ze gelijkwaardig zijn’, maar voelen zij ‘zich echt een soort ondermensen die niks meer te vertellen hebben in de maatschappij en er ook niet toe doen, die afgeschreven zijn’ (interview 6). Een voorbeeld als dit maakt duidelijk dat juist bij een traject als de Participatiewetherziening een bewustzijn van de drempels

– veroorzaakt door afhankelijkheidsposities en mogelijk wantrouwen als gevolg van overheidsbeleid – noodzakelijk is.

Voor zowel ambtenaren als maatschappelijke organisaties geldt dat ze er scherp op moeten zijn dat die drempels ook weer hun eigen ongelijkheden kennen. Zo merkt een belangenbehartigster bij een kleine organisatie op dat het toch vaak dezelfde personen zijn die ‘eruit gepikt worden’ door een organisatie:

...en dat kan goed zijn, maar dat kan ook ervoor zorgen dat een ander zich weer vergeten voelt. En dat is misschien dan minder goed denk ik.’

I: ‘Heb jij het idee dat er andere groepen zijn die nu worden uitgesloten?’

R: ‘Ik heb heel vaak het idee dat er heel vaak alleen maar mensen met een witte huidskleur worden uitgenodigd. Mensen met een donkere huidskleur die zie je eigenlijk vaak niet bij zulke bijeenkomsten. En er zijn natuurlijk mensen met een donkere huidskleur die in een rolstoel zitten. Dus dat is wel iets slechts want zij worden vaak twee- of driedubbel gediscrimineerd. En dat is iets waar echt rekening mee moet worden gehouden. (Interview 4)

Een medewerker van een belangenorganisatie herkent dit punt tijdens een van onze focusgroepen. Hij vertelt hoe lastig het kan zijn om tot een goede vertegenwoordiging te komen die aansluit bij de verwachtingen van ambtenaren. Ambtenaren kunnen bijvoorbeeld vragen om specifieke ervaringsdeskundigen, terwijl ze zich niet realiseren dat in de praktijk niemand tot slechts één specifieke groep behoort. Als voorbeeld geeft hij de 35-minner met een migratieachtergrond en een fysieke beperking. Omdat ambtenaren sterk denken vanuit het aanpassen van beleidsinstrumenten, leidt dat soms tot een eenzijdige focus op specifieke achtergrondkenmerken. Terwijl zijn punt juist is dat problemen het grootst zijn in de ‘stapeling van kenmerken’ (focusgroep 3; respondent 1). Daar ligt een rol voor maatschappelijke organisaties: ambtenaren meenemen in de gelaagdheid van ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis, zodat deze ten volle benut kan worden tijdens besluitvorming over de herziening. Die begeleidende rol vanuit maatschappelijke organisaties gaat overigens ook over de emotionele kant van de interacties tussen ambtenaren en ervaringsdeskundigen. Betrokkenen vertellen dat ambtenaren zich persoonlijk aangevallen kunnen voelen door de kritiek die ervaringsdeskundigen leveren. Zij kunnen schrikken van de felheid waarmee ervaringsdeskundigen een boodschap brengen, en zich aangevallen voelen (‘we bedoelen het toch goed?’) (interview 5; focusgroep 1; respondent 2).

Naast concurrentie tussen kennisvormen leidt het gebruik van ervaringskennis ook tot een concurrentiedynamiek tussen maatschappelijke organisaties. Organisaties concurreren met elkaar om een plek aan de onderhandelingstafels, via hun aanbod van ervaringsdeskundigen en ervaringskennis. Dit lijkt een conflict te zijn tussen organisaties die zich in verschillende institutionele posities bevinden ten opzichte van de overheid. In de praktijk kan dat leiden tot onderlinge wrevel en delegitimering van elkaars kennispositie en representativiteit. Ze bevragen andere organisaties dan op hun kennispositie en afwezigheid van een (ervaringsdeskundige) achterban. We zien het bijvoorbeeld terug in hoe kleinere vrijwilligersorganisaties zich laatdunkend uitlaten over een systeemorganisatie als de LCR. De LCR heeft strikt genomen geen leden, maar doet in haar publicaties en media-optredens wel veel met ervaringskennis. Kleinere organisaties hebben het gevoel dat de LCR hun speelruimte beperkt en voelen zich door deze systeemorganisatie weggeduwd (interviews 1 en 5; focusgroep 2). Omgekeerd herkent de LCR die gevoelens, waarbij ze wel aantekent dat vooral kleinere organisaties geneigd zijn te denken dat media-aandacht een *zero sum game* is. Wel proberen ze in hun campagnes al bewust meer naar de achtergrond te treden om ruimte te laten voor andere partijen.

Hoewel zulke concurrentiedynamieken in zichzelf niet problematisch hoeven te zijn, zijn zij dat wel in combinatie met een ongelijk speelveld; specifieke stemmen worden op die manier niet goed gehoord. Als bovenliggende partij binnen de Participatiewetherziening beïnvloeden de keuzes van het ministerie hoe groot de consequenties zijn van dat ongelijke speelveld. In de reflecties van maatschappelijke organisaties zijn die gevolgen aanzienlijk. Zij wijzen ook hier op de dynamiek waarbij het ministerie het contact met stakeholders overlaat aan de keuzes van individuele ambtenaren. Het gevolg daarvan is dat

ambtenaren binnen verschillende gremia een ander deurbeleid voeren. Maatschappelijke organisaties ervaren dat als selectief winkelen. Ze merken op dat ambtenaren ervaringsdeskundigheid 'gebruiken' om organisaties weg te zetten of zelfs (tijdelijk) te negeren. Hoewel ze erkennen dat de omgang met ervaringsdeskundigheid en -kennis voor ambtenaren een zoektocht kan zijn, voelen ze zich soms weggezet als enkel leveranciers van ervaringsdeskundigen. Een ander gevolg daarvan is dat er voor organisaties minder ruimte is voor hun kritische rol. Het zijn de maatschappelijke organisaties die via hun analyses systeemkritiek leveren, iets wat men van losse individuen niet zomaar verwacht (bijvoorbeeld vanwege hun afhankelijkheidspositie of omdat een persoonlijk relaas minder gewicht in de schaal legt). Bovendien waarschuwen organisaties dat het gebruik van uitsluitend ervaringsdeskundigen het gevaar van inkapseling met zich meebrengt. Zo vertelt een medewerkster van een landelijke organisatie hoe een werkgroep van ervaringsdeskundigen in Amsterdam werd belemmerd door de wethouder. Deze wethouder bood enkele deelnemers een baan aan als ervaringsdeskundige:

[...] en dan komt er onderling ruzie, want dan krijgt er één een baantje en een ander niet. En nou ja uiteindelijk ging dat ook mis. [...] Het lastige blijft: zo'n ervaringsdeskundige die moet wel stevig in je schoenen staan wil je met de politiek en de ambtenaren kunnen onderhandelen en [...] de spreekbuis blijven van de achterban. En vooral bij [...] armoedezaken zien we dat. Wij hebben een hoop kaderleden die natuurlijk echt ook helemaal niet meer naar al dat soort bijeenkomsten gaan. Die noemen het ook alleen maar de armoede-industrie. [...] Die hebben echt zoiets van: 'er zitten allemaal mensen over ons te praten, bekijk het maar, ik ga er niet meer heen'. (Interview 6)

Dit citaat maakt duidelijk dat er voor maatschappelijke organisaties nog altijd een belangrijke rol ligt: als intermediair/'tolken' het gesprek faciliteren tussen overheid en burgers. Het is een rol die op allerlei momenten binnen een besluitvormingsproces van belang is, van de open brainstorm in de oriënterende fase tot evaluaties in latere fases van de beleidscyclus. Maar zeker wanneer een meer kritische analyse op zijn plek is, zijn maatschappelijke organisaties onmisbaar als de 'kritische vrienden'.

5.5 Afsluitend

Binnen besluitvorming over beleid in het sociaal domein is sinds een decennium meer aandacht voor ervaringsdeskundigheid. Ambtenaren waarderen ervaringskennis steeds meer als een noodzakelijke kennisvorm voor hun werkzaamheden. Maatschappelijke organisaties spelen een belangrijke faciliterende rol in deze ontwikkeling: zij begeleiden en onderwijzen ervaringsdeskundigen en zijn zo een intermediair tussen de systeemwereld van de overheid en de leefwereld van burgers. De manier waarop organisaties dat doen, verschilt afhankelijk van hun doelstellingen, idealen en institutionele positie ten opzichte van de overheid.

In dit hoofdstuk werd duidelijk dat de groeiende aandacht voor ervaringsdeskundigheid kan leiden tot vormen van uitsluiting. Dit is het gevolg van concurrerende opvattingen over welke rol ervaringskennis en -deskundigen moet hebben binnen besluitvorming over beleid. Organisaties maken zich zorgen over de vaak onzorgvuldige inzet van ervaringsdeskundigen en het in hun ogen 'clichématige' gebruik van ervaringskennis door ambtenaren. Hoewel ze begrip en waardering hebben voor de zoektocht van ambtenaren om ervaringsdeskundigheid en -kennis een goede plek binnen de Participatiewettherziening te geven, vrezen organisaties de gevolgen van het ongelijke speelveld en de willekeur die deze zoektocht met zich meebrengt. Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties wijzen op de overvraging van ervaringsdeskundigen, en op de reductie van ervaringskennis tot uitsluitend haar emotionele waarde. Voor zichzelf wijzen ze op de dynamiek waarin zij teruggebracht worden tot veredelde uitzendbureaus voor ervaringsdeskundigen. En dat ambtenaren hun inzichten opzijschuiven wanneer het niet in hun behoeften voorziet. In deze context van besluitvorming over de Participatiewettherziening, worden ervaringsdeskundigheid en de toegang tot ervaringskennis steeds meer instrumenten waarmee organisaties zichzelf moeten legitimeren ten opzichte van andere organisaties. Gecombineerd met hun

ervaring dat ambtenaren kritische boodschappers als lastig bestempelen, en als gevolg terughoudend zijn in hun interacties, zijn organisaties bezorgd over de ruimte die zij hebben om belangen te behartigen.

Meer besef onder ambtenaren over wat zij van ervaringsdeskundigen en maatschappelijke organisaties vragen, en over hoeveel tijd en moeite het kost om ervaringskennis op een betekenisvolle manier in besluitvormingsprocessen te krijgen, kan helpen om uitsluiting van specifieke stemmen te voorkomen. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat het gebruik van ervaringsdeskundigheid ook haar grenzen kent, bijvoorbeeld als het gaat om het risico op overvraging. Juist voor de meer fundamentele kritieken en systemische reflecties op de waarden en mensbeelden achter de Participatiewet blijven maatschappelijke organisaties noodzakelijk.

6 Slot: de ruimte voor het maatschappelijk middenveld?

Dit rapport gaat over de ruimte die maatschappelijke organisaties krijgen en nemen om de belangen van hun achterban te behartigen bij de herziening van de Participatiewet. De centrale vraag die we daarbij stellen is: *Welke ruimte ervaren en nemen maatschappelijke organisaties om binnen de Participatiewet herziening de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid, en welke dynamieken van in- en uitsluiting spelen daarin een rol?* Om deze vraag te beantwoorden spraken we in de periode 2023-2024 zowel met betrokkenen vanuit het maatschappelijk middenveld als met ambtenaren van het ministerie van SZW. In deze slotbeschouwing maken we de balans op.

We concluderen dat maatschappelijke organisaties ervaren dat hun ruimte onder druk staat vanwege dynamieken van uitsluiting. Deze dynamieken spelen op twee niveaus: het niveau van interacties tussen het ministerie van SZW en maatschappelijke organisaties, en het niveau van de roltoekenning van het maatschappelijk middenveld binnen publieke besluitvormingsprocessen. De uitsluiting leidt ertoe dat bepaalde signalen en inzichten maar moeilijk hun plek kunnen vinden in de besluitvorming over de Participatiewet herziening. Het risico daarvan is dat de gemeenschappelijke wens om de Participatiewet beter te laten aansluiten op de gebruikers niet volledig wordt gerealiseerd. Of het nu gaat om uitkeringsgerechtigden, cliëntmanagers of andere betrokkenen.

Op het eerste niveau van interacties constateren we dat specifieke organisaties belemmeringen ervaren. Deze belemmeringen zijn het gevolg van zowel ambtelijke voorkeuren en keuzes in hun contacten met maatschappelijke organisaties, als van een ongelijk speelveld vanwege de institutionele inrichting van het ministerie. Deze uitsluiting treft vooral de kleinere organisaties die minder centraal staan in het beleidsnetwerk, maar ook grotere systeemorganisaties krijgen ermee te maken. We zien bovendien dat ambtelijke voorkeuren en het ongelijke speelveld concurrentiedynamieken in de hand werken die effectieve samenwerking tussen organisaties bemoeilijkt.

Het tweede niveau gaat over de rol van het maatschappelijk middenveld in de representatieve democratie. Uit onze gesprekken met ambtenaren en betrokkenen blijkt dat er vanuit het ministerie een sterke waardering is voor de uitvoerende, ondersteunende rollen van maatschappelijke organisaties in het sociaal domein. Daarbij hebben ambtenaren een duidelijke voorkeur voor kennis en inzichten die gaan over de uitvoeringspraktijk. De keerzijde daarvan is dat er minder waardering is voor de meer agenderende, soms kritische rol die maatschappelijke organisaties ook moeten kunnen innemen. Deze selectieve waardering is onderdeel van een breder patroon in de verhoudingen tussen overheid en middenveld (cf. Van 't Hul 2026; Van 't Hul et al. 2026).

6.1 Ruimte voor organisaties: interacties in een ongelijk speelveld

Onder ambtenaren bestaat brede steun voor de rol van maatschappelijke organisaties in de besluitvorming over de Participatiewet herziening. Ze vinden het belangrijk dat de bevolkingsgroepen die geraakt worden door de Participatiewet hun stem kunnen laten horen. Het programmaplan Participatiewet in Balans maakt daarvoor op verschillende bestuurlijke niveaus ruimte (SZW 2023). Zo hebben verschillende maatschappelijke organisaties een vaste plek in de zogenoemde strategische klankbordgroep, het programmateam en werkgroepen. In de dagelijkse praktijk stoppen ambtenaren meer tijd en moeite in het ophalen van relevante inzichten uit de samenleving dan dat ze tien tot twintig jaar geleden deden, volgens hen. Daarbij hebben ambtenaren nadrukkelijk ook aandacht

voor een grotere rol voor ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis. Het ministerie van SZW heeft bovendien stakeholderanalyses laten maken van het veld en organiseren vaker informele afspraken, rondetafelgesprekken, of andere bijeenkomsten waarvoor ze een breed scala aan externe partijen uitnodigen. Ambtenaren ervaren vanuit het middenveld overigens wel eens weinig waardering voor de moeite die zij doen om responsief te zijn voor maatschappelijke organisaties. Ze vragen om meer begrip voor de juridisch-bureaucratische kaders waaraan zij gebonden zijn en voor de vaak onzekere politieke context waarbinnen zij hun werk moeten doen. Bovendien is het volgens hen moeilijk om alle verschillende, soms tegenstrijdige inzichten uit het veld een plek te geven in het complexe besluitvormingsproces. Daarbij stellen ze dat de aanbevelingen van maatschappelijke organisaties vaak onvoldoende gericht, concreet of haalbaar zijn om ze goed te kunnen inpassen. Liever zien ambtenaren dat organisaties meer samenwerken, zowel onderling om gezamenlijke prioriteiten te formuleren, als in hun interacties met het ministerie.

Maatschappelijke organisaties erkennen dat SZW binnen de Participatiewet in Balans aanmerkelijk meer ruimte biedt aan externe stakeholders en meer moeite doet om inzichten uit de leefwereld van burgers op te halen dan daarvoor het geval was. Daarbij trachten ambtenaren op verschillende momenten responsief te zijn naar de inzichten van maatschappelijke organisaties, en moedigen ze samenwerking tussen organisaties aan. Wel ervaren verschillende betrokkenen van kleinere organisaties dat het besluitvormingsproces voor hen minder toegankelijk is dan voor zogenoemde systeemorganisaties die op een vaste plek aan de gesprekstafels kunnen rekenen. We maken uit de gesprekken met ambtenaren en maatschappelijke organisaties op dat individuele ambtenaren veel vrijheid krijgen om zelf externe gesprekspartners te selecteren en te betrekken bij hun werkzaamheden. Het ministerie heeft aan het begin van het besluitvormingstraject weliswaar een brede stakeholderanalyse uitgevoerd, maar de keuzes die daarbinnen gemaakt liggen bij ambtenaren. Hiermee is de toegang en invloed van maatschappelijke organisaties afhankelijk van de afwegingen, inzet en responsiviteit van individuele ambtenaren. Op dat punt maakt het uit welke positie (e.g. naamsbekendheid, aanzien en *goodwill*) een maatschappelijke organisatie heeft binnen het beleidsnetwerk van ambtenaren.

Hier is sprake van een ongelijk speelveld, omdat de grotere organisaties in het voordeel zijn. Dit voordeel komt door hun historische aanwezigheid in het publieke domein, hun ledental en organisatorische capaciteit om op nationaal niveau hun werk te doen. Deze organisaties hebben vaker een vaste plek aan onderhandelingstafels en zijn voor ambtenaren herkenbare en betrouwbare gesprekspartners. Het geeft deze systeemorganisaties een directe toegang tot ambtenaren en daarmee een betere informatiepositie. Veel kleinere organisaties, die zich bijvoorbeeld richten op een specifieke groep mensen binnen de Participatiewet, beschikken niet over die historische aanwezigheid, organisatorische capaciteiten en netwerkpositie. Hoewel het ministerie en individuele ambtenaren aangeven verschillende geluiden te willen horen, vallen zij in de praktijk regelmatig terug op voor hen bekende systeemorganisaties. Hier speelt voorspelbaarheid een rol: interacties komen snel tot stand en eerdere ervaringen hebben bewezen dat deze partijen voldoen aan de ambtelijke wensen.

Tegelijkertijd kennen systeemorganisaties ook vormen van uitsluiting. Ambtenaren kunnen kritisch zijn over hun kennisinbreng: zij vinden dan dat deze organisaties te vaak redeneren vanuit hun organisatiebelangen. Ambtenaren veronderstellen dan dat deze systeemorganisaties niet over ervaringsdeskundigheid en -kennis beschikken. In zulke gevallen zoeken zij toch contact met kleinere organisaties.

Een tweede dynamiek van in- en uitsluiting die voor de ene organisatie beter uitpakt dan voor de andere, hangt samen met de ambtelijke kennisbehoefte. Ambtenaren hebben vastomlijnde opvattingen over wat nuttige informatie is en wat constructieve inzichten zijn voor hun werkzaamheden. De bureaucratisch-juridische kaders waarbinnen ze werken en hun inschatting van wat politiek haalbaar is, spelen daarin een belangrijke rol. Dat leidt tot een kennisbehoefte die vanuit het perspectief van maatschappelijke organisaties te sterk gericht is op kennis over de concrete uitvoeringspraktijk. En hoewel de kennisbehoefte van ambtenaren in toenemende mate ook gaat over de directe ervaringen van voorzieningengebruikers,

redeneren zij volgens de organisaties nog te veel vanuit het beleid in plaats van de gebruikers. Organisaties die beter aansluiten op de kennisbehoefte van ambtenaren, ervaren dat zij eerder een plek aan tafel krijgen dan organisaties die andere onderwerpen willen agenderen. Zowel maatschappelijke organisaties als ambtenaren erkennen dat organisaties die beter aansluiten op de beleidstaal van het ministerie op meer responsiviteit kunnen rekenen. Maatschappelijke organisaties geven aan dat deze verwachtingen het voor hen moeilijk maken fundamentele problemen aan te kaarten, zoals denkfouten in de beleidstheorie van de Participatiewet, de in hun ogen problematische mensbeelden, of de onderbelichte noden van hun achterban. Ze hebben het gevoel dat ambtenaren hen al snel als 'lastig' beschouwen, met als gevolg dat ze hun inbreng opzijschuiven. Hierdoor ervaren organisaties dat er voor hun signalerende en agenderende rol maar weinig ruimte is.

Ook de verwachtingen die ambtenaren hebben van het gedrag van maatschappelijke organisaties leiden tot vormen van in- en uitsluiting. Ambtenaren verwachten dat organisaties zich flexibel en verantwoordelijk opstellen in overleggen binnen het besluitvormingsproces. Organisaties moeten volgens ambtenaren begrip tonen voor de context waarbinnen ambtenaren hun werk moeten doen, en daarop hun agendering en boodschappen aanpassen. In de praktijk zien we dat terug in de negatieve connotatie die ambtenaren geven aan belangenbehartiging of lobbyen. Zij geven de voorkeur aan samenwerking of co-creatie. In plaats van zich te richten op de belangen van hun achterban, zien ambtenaren graag dat organisaties overstijgend meedenken over wat er binnen de bureaucratische, juridische en politieke kaders mogelijk is qua beleidsaanpassingen. Op deze manier maken ambtenaren maatschappelijke organisaties als het ware mede-eigenaar van de Participatiewetherziening (hoewel de beslismacht over de beleidsaanpassingen wel is voorbehouden aan SZW).

De verwachtingen raken eveneens aan de ruimte die ambtenaren bieden voor strategieën van organisaties: zij geven de voorkeur aan acties die voorspelbaar zijn en gericht op de voortgang van overleg. Demonstratieve en confronterende strategieën kunnen op minder waardering rekenen. Verschillende, vooral kleinere organisaties stellen dat ambtenaren met hun pakket aan wensen en verwachtingen te weinig rekening houden met de vaak beperkte capaciteit van organisaties. Voor hen is belangen behartigen één van hun vele rollen. Bovendien vinden ze het ministerie niet responsief genoeg wat betreft hun aangeleverde inzichten: ambtenaren koppelen zelden terug wat er met hun inbreng is gedaan en welke afwegingen daarin zijn gemaakt. Het levert bij verschillende maatschappelijke organisaties het gevoel op dat ze vooral worden geconsulteerd zodat het ministerie een 'vinkje' kan zetten bij maatschappelijke consultatie.

Samenvattend constateren we dat de ervaren uitsluiting voortkomt uit een combinatie van ambtelijke voorkeuren en keuzes en het ongelijke speelveld waarin organisaties hun belangen moeten behartigen. Beide beperken de ruimte voor met name kleinere organisaties om inzichten en signalen te delen met de overheid. Bovendien hebben ze een belemmerend effect op de samenwerking tussen organisaties vanwege de concurrentiedynamieken die er tussen hen ontstaan. Organisaties met formele posities binnen het systeem van overleg komen tegenover kleinere vrijwilligersorganisaties te staan.

Hoewel maatschappelijke organisaties verschillende voorbeelden van succesvolle samenwerking noemen uit het recente verleden, opereren ze in de huidige praktijk toch vaak los van elkaar. Dat heeft te maken met hun eigen taakopdracht, waarin ze moeten opkomen voor een specifieke achterban. Dit kan botsen met de taakopdrachten van andere organisaties. Een complicerende factor hierin is dat de Participatiewet aan de noden en belangen van zoveel verschillende groepen mensen raakt. Die noden en belangen zijn in abstracte zin dezelfde, maar kunnen ook op beleidsniveau botsen. Daarnaast kan de profileringsdrang een barrière vormen voor samenwerking: een succesvolle campagne levert publieke en politieke aandacht op die elke organisatie goed kan gebruiken.

Concurrentiedynamieken hoeven overigens niet problematisch te zijn. Ze kunnen immers een motor achter innovatie vormen. Maar in de context van sociaal beleid, zoals de Participatiewet, kunnen deze dynamieken ongewenste gevolgen hebben voor bevolkingsgroepen die zich in een precare situatie bevinden. Een concurrentiedynamiek waarin de belangen van specifieke groepen het onderspit

delven, of over het hoofd worden gezien, heeft directe consequenties voor hun leven. Juist binnen complex beleid als de Participatiewet is het essentieel dat de verschillende stemmen in gelijke of in elk geval proportionele zin worden gehoord door de overheid. Uit onze gesprekken maken we op dat er voor de noden van specifieke bevolkingsgroepen beduidend minder aandacht is: mensen met een psychische beperking, mensen met niet-aangeboren hersenletsel, mensen met een migratieachtergrond (waaronder ook statushouders), ZZP'ers, langdurig werklozen, 35-minners die onder de WIA vallen, en ex-gedetineerden. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties benadrukken dat sommige van deze groepen uit schaamte, angst voor negatieve gevolgen (zoals een inkorting van hun uitkering) of algeheel gebrek aan vertrouwen in de overheid, minder geneigd of in staat zijn hun stem te laten horen. Zij zijn daarvoor dus extra aangewezen op de inbreng vanuit maatschappelijke organisaties.

6.2 Strategieën van belangenbehartiging

Onze onderzoeksvraag richt zich niet alleen op de ruimte die organisaties ervaren om belangen te behartigen, maar ook op de ruimte zij daadwerkelijk nemen. Daarmee gaat het om de strategieën die maatschappelijke organisaties inzetten om aandacht te vragen voor de belangen en ervaringen van hun achterban binnen het beleidsproces.

Welke strategieën zij daarbij hanteren of tot hun beschikking hebben, hangt samen met hun doelstellingen, organisatorische capaciteit, en de ambtelijke context waarbinnen zij actief zijn. Organisaties kunnen vanuit hun doelstellingen en achterban een meer activistisch of meer bestuurlijk karakter hebben, maar in de Nederlandse bestuurscultuur ontkomen ze er niet aan om voornamelijk conventionele strategieën in te zetten (Nederland en Duyvendak 2004). Dat wil zeggen: strategieën gericht op overleg en samenwerking. Deze strategievorm kwam dan ook het meest naar voren in onze interviews en focusgroepen. Wanneer organisaties kiezen voor meer demonstratieve strategieën, zoals publieke manifestaties, sociale mediacampagnes en rechtszaken, of confronterende strategieën, zoals het boycotten van overleg, gebeurt dit meestal omdat zij ervaren dat conventionele strategieën onvoldoende opleveren. De demonstratieve en confronterende strategieën zijn vooral weggelegd voor de grotere systeemorganisaties of voor een samenwerkingsverband tussen organisaties rond een specifiek thema. Deze soorten strategieën vragen namelijk grote investeringen: in geld, tijd en in onderlinge verhoudingen.

Uit onze gesprekken blijkt dat ambtenaren weinig waardering hebben voor demonstratieve en confronterende strategieën. Zij ervaren deze vormen van belangenbehartiging vaak als verstorend voor processen van besluitvorming, omdat deze de normale bureaucratische gang van zaken doorkruisen. Bovendien zien verschillende ambtenaren demonstratieve en confronterende strategieën als een inbreuk op de goede verstandhouding en fatsoensnormen van overleg. Wel erkennen de ambtenaren die we spraken dat deze strategieën behoren tot het democratisch recht van individuen en organisaties, en snappen ze dat maatschappelijke organisaties deze strategieën kunnen inzetten wanneer conventionele strategieën onvoldoende opleveren. Toch lijken ambtenaren weinig oog te hebben voor de kosten en beperkingen van conventionele strategieën voor organisaties: wanneer organisaties hun boodschap moeten voegen naar de kennisbehoeften van ambtenaren en bureaucratische kaders van een ministerie gaat de reikwijdte of fundamentele kern van eigen inzichten mogelijk verloren.

6.3 Ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis

De afgelopen jaren is de waardering voor ervaringsdeskundigheid onder ambtenaren toegenomen. Ambtenaren geven aan dat verhalen die direct vanuit ervaringsdeskundigen komen een grote indruk op hen maken. Ervaringsdeskundigen leren hen waar de hardheden in de Participatiewet precies zitten en wat de consequenties ervan zijn. Ervaringskennis vormt daarmee een belangrijke aanvulling op andere kennisbronnen en helpt bovendien om de urgentie van problemen te communiceren naar de

politiek. Maatschappelijke organisaties beschouwen de groeiende waardering voor ervaringskennis vanuit de overheid als een positieve ontwikkeling. Daarbij spelen organisaties een belangrijke faciliterende rol bij de inzet van ervaringsdeskundigheid in beleid. Zij brengen ambtenaren in contact met ervaringsdeskundigen en begeleiden mensen die de rol van ervaringsdeskundige op zich willen nemen. Organisaties verschillen in de manier waarop ze ervaringsdeskundigen betrekken binnen de belangenbehartiging. In alle gevallen benadrukken ze dat zorgvuldigheid in de begeleiding van ervaringsdeskundigen essentieel is voor de duurzame inzet van deze kennisvorm.

Tegelijkertijd blijkt dat ervaringsdeskundigheid in de praktijk ook een bron van in- en uitsluiting kan zijn. Verschillende organisaties zijn kritisch op wat zij beschouwen als clichématige opvattingen over ervaringsdeskundigheid en -kennis vanuit ambtenaren en de politiek. Zo komt het voor dat ambtenaren de kennisinput van organisaties delegitimeren wanneer deze te veel wordt gekleurd door organisatiebelangen. De kennis van ervaringsdeskundigen wordt daarbij ingezet als tegenpool van de kennis van organisaties.

Op dit punt benadrukken maatschappelijke organisaties dat ervaringskennis geen vervanging kan zijn voor de inzichten die zij als middenveld te bieden hebben. In de eerste plaats benadrukken de bestuurders dat hun inzichten óók gebaseerd zijn op ervaringskennis, namelijk vanuit contact met hun achterban. Deze inzichten worden geregeld aangevuld met persoonlijke ervaringen vanuit hun eigen achtergrond met een onderwerp of doelgroep. Ten tweede plaatsen organisaties de ervaringen van mensen in een bredere context en bieden zo een ander perspectief op individuele ervaringen. Ze vertalen als het ware ervaringen naar beleidstaal. Op dit moment worden ervaringsdeskundigen vooral gevraagd mee te denken over het aanpassen van problemen in de uitvoering van beleid. Dat heeft zijn inhoudelijke en signalerende waarde, maar kan ook leiden tot een individualisering van problemen en een eenzijdige nadruk op concrete beleidsmaatregelen. Daarmee is er potentieel minder aandacht voor structurele problemen van de Participatiewet en fundamentele hiaten in de waarden en mensbeelden achter het beleid. Ook maakt deze individualisering het risico op *cherry picking* reëel, oftewel: het selectief gebruiken van ervaringen die aansluiten bij bestaande beleidsvoorkeuren, terwijl andere ervaringen buiten beschouwing blijven. Daardoor kunnen bepaalde perspectieven worden uitgesloten en blijft mogelijk onbenut wat ervaringskennis kan bijdragen aan systeemkritiek.

Tenslotte wijzen maatschappelijke organisaties op het risico op overvraging. Dit risico ontstaat bijvoorbeeld wanneer ervaringsdeskundigen hun verhaal moeten doen, terwijl onduidelijk is wat er met hun inzichten gebeurt. Betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties wezen in dit kader zelfs op het gevaar van herbeschadiging. Zeker als het gaat om ervaringsdeskundigen die al eerder te maken kregen met uitsluiting in het contact met overheden rond hun zorgvragen. Juist organisaties kunnen hier als intermediair fungeren om een goede balans te vinden in zulke gesprekken tussen burgers en overheid.

6.4 Naar meer wederzijds begrip en aandacht voor machtsongelijkheid

In onze interviews constateren we dat ambtenaren en betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties het niet altijd eens zijn over de ruimte die maatschappelijke organisaties (zouden moeten) hebben. Deze onenigheid vindt ook plaats tussen maatschappelijke organisaties onderling. Alle partijen verlangen meer begrip van elkaar voor hun positie en beperkingen binnen het besluitvormingsproces.

Wederzijds begrip ontstaat niet vanzelf. Om dit tot stand te brengen, is een eerste stap om aanpassingen te maken in de manier waarop interacties tussen ambtenaren en organisaties plaatsvinden. In hun huidige vorm zijn gesprekken sterk gericht op de inhoud van een specifiek beleidsvraagstuk. Er lijkt minder aandacht te zijn voor mogelijke verbeteringen in het uitnodigingsbeleid of de structuur en vorm van de gesprekken. Wederzijds begrip vraagt om condities die een gelijkwaardige dialoog bevorderen en die ruimte bieden aan de samenwerking richting een gemeenschappelijk doel (Bohm 2004). Er zijn verschillende manieren om die condities te creëren. Een van deze manieren is via *Design Thinking*. *Design*

Thinking-principes willen breken met beleidsontwikkeling die vooral technisch en hiërarchisch (*top down*) is georganiseerd. In dergelijke processen geldt academisch sociaalwetenschappelijke kennis vaak als belangrijkste of enige legitieme bron van inzicht, terwijl besluitvorming sterk leunt op rationele-keuze denken. Besluitvorming die zich uitsluitend baseert op rationele argumenten is te beperkend, volgens deze principes. Wanneer dit gebeurt, krijgen deelnemers met een theoretisch opgeleide of technische achtergrond een voordeel ten opzichte van mensen die andere vormen van kennis en ervaring inbrengen. Met andere woorden: een breed spectrum aan kennis en inzichten blijft onderbelicht, omdat één specifieke manier van denken dominant is in het zoeken naar beleidsoplossingen (Renn 2006: 35).

Tegenover het proces van klassieke besluitvorming, dat wordt ervaren als gesloten, conservatief en deterministisch, benadrukt *Design Thinking* het belang van reflexiviteit, openheid en ambiguïteit om tot innovatieve beleidsoplossingen te komen. Deliberatie volgens *Design Thinking*-principes probeert het besluitvormingsproces 'speels, creatief en soms zelfs onlogisch' te maken, en ruimte te bieden aan uiteenlopende inzichten van onderop (*bottom up*) (Iskander 2018; Kolko 2018; Lewis et al. 2020; Peters 2018: 128). Besluitvorming over beleid volgens *Design Thinking*-principes biedt nadrukkelijk plaats voor de ervaringen, emoties en intuïties van alle aanwezigen, om via wederzijds begrip beleidsoplossingen te realiseren. En waar nodig aanwezig *truth to power* te laten spreken.

De idealen van *Design Thinking*-processen om inzichten en verschillende kennisvormen op gelijkwaardige wijze uit te wisselen en samen te brengen, vragen om een sterk bewustzijn van de machtsverschillen die kenmerkend zijn voor besluitvorming (Fraser 1990; Iskander 2018). Het programma Participatiewet in Balans vormt daarin geen uitzondering. Zoals eerder besproken, hebben maatschappelijke organisaties te maken met concurrentiedynamieken en een ongelijk speelveld. Tegelijkertijd is het voor de ambtenaren van SZW een hele opgave om responsief om te gaan met de grote diversiteit aan groepen die geraakt worden door de Participatiewet, en de maatschappelijke organisaties die graag hun kennis en inzichten delen. Bovendien staan meer participatieve besluitvormingsprocessen volgens *Design Thinking*-principes op gespannen voet met de wens van gebruikers en organisaties om tempo te maken met besluitvorming over de drie sporen van de Participatiewet-herziening.

Juist vanwege de gedeelde wens om hardheden uit de Participatiewet te halen en haar uitvoering beter te laten aansluiten op de leefwereld van haar gebruikers, is het van belang aandacht te besteden aan twee samenhangende vraagstukken. Ten eerste verdienen de diverse opvattingen en -claims rond representativiteit zowel onder ambtenaren als organisaties aandacht. Ten tweede is een expliciete afweging nodig van de waarde en plaats van uiteenlopende kennisvormen binnen het besluitvormingsproces. Op dit moment vallen sommige geluiden weg als gevolg van concurrentiedynamieken en het ongelijke speelveld. Dat betekent dat specifieke groepen mensen in precare situaties niet gehoord worden. Denk aan de ervaringen van mensen met een psychische beperking, mensen met niet-aangeboren hersenletsel, mensen met een migratieachtergrond, ZZP'ers, langdurig werklozen, 35-minners die onder de WIA vallen, en ex-gedetineerden. Maatschappelijke organisaties kunnen een faciliterende rol spelen bij het zichtbaar maken en vertegenwoordigen van deze perspectieven.

Daarnaast is een heldere visie nodig op de waarde, het doel en potentiële reikwijdte van ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis als betekenisvolle kennisbron. De reflecties van ervaringsdeskundigen vullen de kennis vanuit wetenschappelijk onderzoek en inzichten van maatschappelijke organisaties aan (cf. Ansem en Jurrius 2021). Een duidelijke visie op ervaringsdeskundigheid vraagt om een heldere doelstelling voor het betrekken van ervaringsdeskundigen. Zo maken onderzoekers Ansem en Jurrius onderscheid tussen een zogenoemde herstellvisie en inclusievisie, die beiden hun eigen interacties verlangen (Ansem en Jurrius 2021).

Tegelijkertijd verdient de machtsrelatie tussen ambtenaren en ervaringsdeskundigen expliciete aandacht. Vaak bevinden ervaringsdeskundigen zich in een afhankelijkheidsrelatie tot de overheid, waardoor het confronterend kan zijn om juist in die setting een persoonlijk verhaal te delen. En hoewel het voor

betrokkenen positief kan zijn om via eigen ervaringen bij te dragen aan beleidsverbeteringen, kan een gebrekkige responsiviteit het risico op herbeschadiging met zich meebrengen. Zeker wanneer mensen in het verleden al eerder werden uitgesloten. Een visie op ervaringsdeskundigheid en ervaringskennis gaat dus over het doordenken van de inhoud, vorm en doelstelling van interacties. Welke ruimte bieden we aan ervaringsdeskundigen om binnen een bijeenkomst hun verhaal te doen? Wat is precies het doel van de bijeenkomst? En wat gebeurt er met de kennis die wordt aangedragen? Dit zijn prangende vragen om te zorgen dat ambtenaren daadwerkelijk ruimte hebben om ook deze inzichten op een betekenisvolle manier een plek te geven binnen hun werk.

Een visie op ervaringsdeskundigheid en het gebruik van ervaringskennis kan tenslotte bijdragen aan het verminderen van de concurrentiedynamiek die maatschappelijke organisaties ervaren. Een scherper onderscheid in de doelen van ervaringskennis (vanuit een herstel- of inclusievisie) en meer aandacht voor de valkuilen die met de professionalisering van ervaringsdeskundigheid komen, zijn daarbij onontbeerlijk. We constateerden dat ambtenaren nog wel eens geneigd zijn een hard onderscheid te maken tussen ervaringsdeskundigen enerzijds en maatschappelijke organisaties anderzijds. Hoewel directe ervaringskennis ontegenzeggelijk iets anders is dan de meer collectieve kennis van maatschappelijke organisaties, is het goed om te waken voor een valse tegenstelling tussen de twee. Maatschappelijke organisaties zijn nauw verbonden met ervaringsdeskundigen, bijvoorbeeld in de begeleiding van mensen die hun ervaringskennis delen. Bovendien zijn de vrijwilligers en bestuursleden van de kleinere organisaties vaak zelf ervaringsdeskundigen. Kortom, maatschappelijke organisaties kunnen het ministerie van SZW en haar ambtenaren helpen bij het formuleren van een visie op ervaringsdeskundigheid en haar begeleiden bij de zoektocht naar een goede inzet van dit type kennis. Bovendien kunnen ze hen behoeden voor de talloze valkuilen en uitsluiting die daarbij kunnen ontstaan.

We zien dat de eerste stappen tot een gedeelde beleidsvisie op ervaringsdeskundigheid en -kennis inmiddels zijn gezet. Daarbij trekken ambtenaren samen op met betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties, ervaringsdeskundigen en uiteenlopende kennisorganisaties. Wel is raadzaam om nu al aandacht te besteden aan de vraag hoe de rol van ervaringsdeskundigen en hun kennis kan worden geïntegreerd in de besluitvormingsprocessen, zoals die bestaan binnen SZW. In een tijd waarin de problemen rond de kindertoelagenaffaire en afhandeling van de schadeclaims in Groningen vers in het geheugen liggen, en er waardering is voor de signalerende en agenderende waarde van ervaringskennis, is het van belang om na te denken over de duurzame verankering ervan.

6.5 Slotwoord: de ruimte voor het maatschappelijk middenveld

Het maatschappelijk middenveld is onverminderd belangrijk binnen besluitvorming over beleid en wetgeving. Het ministerie van SZW waardeert de inbreng van maatschappelijke organisaties om de Participatiewet in balans te brengen. Die waardering zou zich echter niet alleen moeten richten op praktische en ondersteunde functies, maar ook op hun kritische, agenderende rol (cf. Braun 2026; Braun en Fraussen 2025; CRM 2025; Van Wessel et al. 2025). Juist als georganiseerde vertegenwoordigers van groepen in de samenleving zijn deze organisaties in staat om misstanden te signaleren en fundamentele problemen aan te kaarten bij de overheid. Binnen een langdurig besluitvormingsproces over een wet die zo complex is als de Participatiewet en die aan zoveel levens raakt, is een evenwichtige combinatie van kennisbronnen noodzakelijk. Juridisch-politieke en wetenschappelijke inzichten zijn daarbij van groot belang, maar hetzelfde geldt voor kennis over de gevolgen van beleid op de levens van mensen. Maatschappelijke organisaties kunnen die waaier aan kennisbronnen ontsluiten.

Literatuur

- Albareda, A., C. Braun en B. Fraussen (2023). Explaining why public officials perceive interest groups as influential: on the role of policy capacities and policy insiderness. In: *Policy Sciences*, jg. 56, juni 2023, p. 191-209 (doi.org/10.1007/s11077-023-09491-9).
- Ansem, Q. en K. Jurrius (2021). *Ervaringsdeskundige, dat ben je. Diversiteit in ervaringsdeskundigheid vanuit twee hoofdstromingen belicht*. Ermelo: Uitgeverij Anderszins.
- Bakx, M. (2025). *Vormen van tegenmacht: Georganiseerd wantrouwen in de lokale democratie*. Amsterdam: Boom.
- Beukema, L. en I. Kuijpers (2019). Kanttekeningen bij vijf jaar experimenteren met de Participatiewet. In: *Werk aan de winkel: goede dienstverlening voor iedereen zonder werk* (p. 77-95). Utrecht: Stichting Wetenschappelijk Bureau GroenLinks. Geraadpleegd 7 juli 2026 via research.hanze.nl/ws/portalfiles/portal/26998205/20191015_Werk_aan_de_winkel_2019_WBGL_Online.pdf.
- Beyers, J. en C. Braun (2014). Ties that count: explaining interest group access to policymakers. In: *Journal of Public Policy*, jg. 34, nr. 1, p. 93-121.
- Blijleven, W. en S. Kooiker (2022). *Overdragen, delen en herstellen. Overheidsvisies op de verdeling van verantwoordelijkheden sinds 2011*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bloemraad, I. (2018). Theorising the power of citizenship as claims-making. In: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, jg. 44, nr. 1, p. 4-26.
- Bockman, S. (1991). Interest, Ideology, and Claims-Making Activity. In: *Sociological Inquiry*, jg. 61, nr. 4, p. 452-470.
- Bohm, D. (2004). *On dialogue*. Londen: Routledge.
- Boomsma, R. en B. O'Dwyer (2019). Constituting the governable NGO: The correlation between conduct and counter-conduct in the evolution of funder-NGO accountability relations. In: *Accounting, Organizations and Society*, jg. 72, January 2019, p. 1-20 (doi.org/10.1016/j.aos.2018.05.012).
- Braun, C. (2016). On the size and kind of influential stakeholder communities and regulatory governance. In: M. Lodge (red.), *Regulation scholarship in crisis?* (p. 8-13). Londen: London School of Economics.
- Braun, C. (2022). *Ongekende Belangen. Over maatschappelijke democratie en bestuurlijke responsiviteit* (oratie gepresenteerd in Leiden op 16 september 2022). Leiden: Universiteit Leiden. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.universiteitleiden.nl/binaries/content/assets/governance-and-global-affairs/bsk/oraties/oratie-braun.pdf.
- Braun, C. (2026). Maatschappelijke democratie op losse schroeven. In: *Christen Democratische Verkenningen*, jg. 2026, nr. 1, p. 103-107.
- Braun, C. en B. Fraussen (2025). *Een daadkrachtige overheid omarmt de samenleving*. In: Van Mierlo Stichting 2025. Geraadpleegd 7 juli 2026 via d66.nl/vanmierlostichting/nieuws/een-daadkrachtige-overheid-omarmt-de-samenleving/.
- Bröer, C. (2006). *Beleid vormt overlast: hoe beleidsdiscoursen de beleving van geluid bepalen*. Amsterdam: Aksant.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods* (derde editie). Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (2008). The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance. In: *The annals of the American Academy of Political and Social Science*, jg. 61, nr. 1, p. 78-93.
- CRM (2025). *Tegenspraak Onder Druk. Mensenrechten en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld in Nederland*. Utrecht: College voor de Rechten van de Mens.
- D66, VVD en CDA (2025). *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland*. Regeerakkoord D66, VVD, CDA. Geraadpleegd 7 juli 2026 via open.overheid.nl/documenten/ae784c79-5e0a-4866-85f5-1b80c5dc614e/file.
- Death, C. (2010). Counter-conducts: A Foucauldian analytics of protest. In: *Social movement studies*, jg. 9, nr. 3, p. 235-251.
- Dermaux, J., M. Mulder, R. van der Zwet, S. Nourozi, K. Sok en D. de Bruijn (2024). *Ervaringskennis in beleid*. Utrecht: Movisie.

- Echtelt, P. van, K. Sadiraj, S. Hoff, S. Muns, K. Karpinska, D. Das en M. Versantvoort (2019). *Eindevaluatie van de Participatiewet*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Echtelt, P. van (2020). Iedereen aan het werk? De beleidstheorie achter de Participatiewet. In: H. Bosselaar (red.), *Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (p. 45-61). Den Haag: Boom.
- Echtelt, P. van, S. Dinmohamed, E. Eggink en P. Schyns (2024). *Vertrouwen in de bijstand*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Eerden, E. van der (2017). Vereniging van Ervaringsdeskundigen: tegen misstanden. In: *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, zomer 2017, nr. 2.
- EK (2025/2026). Behandeling Participatiewet in balans, Eerste Kamer, vergaderjaar 2025/2026, 36582, nr. 1, item 8. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.eerstekamer.nl/verslagdeel/20250923/participatiewet_in_balans.
- Fraser, N. (1990). Rethinking the public sphere: A contribution to the critique of actually existing Democracy. In: *Social Text*, nr. 25/26, p. 56-80.
- Fraussen B. (2020). The Organization of Interest Groups. In: P. Harris, A. Bitonti, C. Fleisher en A. Skorkjær Binderkrantz (red.), *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Londen: Palgrave Macmillan UK.
- Fraussen, B., J. Beyers en T. Donas (2015). The Expanding core and varying degrees of insidersness: Institutionalised interest group access to advisory councils. In: *Political Studies*, jg. 63, nr. 3, p. 569-588.
- Gestel, N. van (2021). Hoe verder met de Participatiewet? Van kleine naar grote innovaties in beleid voor 'werk en inkomen'. In: *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jg. 37, nr. 3.
- Hoogenboom, M. (2011). The Netherlands: two tiers for all. In: J. Clasen en D. Clegg (red.), *Regulating the risk of unemployment: National adaptations to post industrial labour markets in Europe* (p. 75-99). Oxford: Oxford University Press.
- Hul, L. van 't (2020). *Besloten. Politieke onderhandelingen tussen de Nederlandse overheid en religieuze organisaties, 1946-1996* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Hul, L. van 't (2021). Claiming Conscripts. Political negotiations on humanistic spiritual care in the Dutch armed forces, 1946-1984. In: *Trajecta*, jg. 30, nr. 1, p. 14-35.
- Hul, L. van 't (2026). *Het maatschappelijk middenveld in de knel*. Synthese. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hul, L. van 't, F. Outmany, H. Hoogenraad en M. Vlieg (2026). *De Wtmo en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Hurenkamp, M., E. Tonkens en J.W. Duyvendak (2006). *Wat burgers bezielt. Een onderzoek naar kleinschalige burgerinitiatieven*. Amsterdam/Den Haag: Universiteit van Amsterdam/NICIS Kenniscentrum Grote Steden.
- Iskander, N. (2018). Design thinking is fundamentally conservative and preserves the status quo. In: *Harvard Business Review*, 5 september 2018. Geraadpleegd 7 juli 2026 via hbr.org/2018/09/design-thinking-is-fundamentally-conservative-and-preserves-the-status-quo?autocomplete=true.
- Jansen, J. (2020). De 'verantwoordelijke beperkte': de beeldvorming van jonggehandicapten in de Participatiewet. In: H. Bosselaar (red.), *Met andere ogen. Onderzoekers over 5 jaar Participatiewet* (p. 29-44). Den Haag: Boom.
- Jehoel-Gijsbers, G. (2010). Inleiding. In: G. Jehoel-Gijsbers (red.), *Beperkt aan het werk. Rapportage ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en arbeidsparticipatie* (p. 27-35). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Jordan, G. en W. Maloney (1997). Accounting for subgovernments: Explaining the persistence of policy communities. In: *Administration & Society*, jg. 29, nr. 5, p. 557-583.
- Kampen, T., M. Sebrechts, T. Knijn en E. Tonkens (red.) (2020). *Streng maar onrechtvaardig. De Bijstand gewogen*. Jaarboek Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken. Amsterdam: Uitgeverij van Gennep.
- Keuzenkamp, S. (2017). *Wat werkt en wie werkt. De rol van ervaringsdeskundigen bij de aanpak van armoede en schulden* (oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam.
- KEUS (2025). Werkblad 3: Jouw ervaringen en ervaringskennis. In: Hogeschool Windesheim, EAPN Nederland, *Sterk uit Armoede*. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.windesheim.nl/onderzoekpublicaties/project-keus-bouwen-aan-een-leernetwerk-ervaringskennis-en?uc=1 en www.eapn.nl.

- Klüver, H., C. Braun en J. Beyers (2015). Legislative lobbying in context: towards a conceptual framework of interest group lobbying in the European Union. In: *Journal of European Public Policy*, jg. 22, nr. 4, p. 447-461.
- Kolko, J. (2018). The divisiveness of design thinking. In: *Interactions*, jg. 25, nr. 3, p. 28-34.
- Kooij, A. van der en S. Keuzenkamp (2018). *Ervaringsdeskundigen in het sociaal domein. Wie zijn dat en wat doen ze?* Utrecht: Movisie.
- LCR (2023). Brief aan Staatscommissie rechtsstaat - ervaringen van burgers, brLCR23-021, 7 juni 2023. Den Haag: Landelijke Cliëntenraad. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.staatscommissierechtsstaat.nl/site/binaries/site-content/collections/documents/2023/06/08/brief-van-de-landelijke-clientenraad-aan-de-staatscommissie-rechtsstaat/Brief+Landelijke+cli%C3%ABntenraad+aan+de+Staatscommissie+rechtsstaat.pdf.
- Lewis, J., M. McGann en E. Blomkamp (2020). When design meets power: Design thinking, public sector innovation and the politics of policymaking. In: *Policy & Politics*, jg. 48, nr. 1, p. 111-130.
- Lindekilde, L. (2013). *Claims-making. The Wiley-Blackwell Encyclopedia of Social and Political Movements*. Londen: Wiley-Blackwell.
- Lowery, D. (2013). Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. In: *Interest Groups & Advocacy*, jg. 2, nr. 1, p. 1-26.
- Mayrl, D. (2011). *Secular Conversions: Politics, Institutions, and Religious Education in the United States and Australia, 1800-2000*. Berkeley: University of California Press.
- Nationale Ombudsman (2014). *Geen fraudeur, toch boete: Een onderzoek naar de Fraudewet in de praktijk*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nationale Ombudsman (2023). *Inspraak mag geen vinkje zijn! Een onderzoek naar participatie en invloed van de burger in de Participatiewet*. Den Haag: Nationale Ombudsman.
- Nederland, T., J. Duyvendak en M. Brugman (2003). *Belangenbehartiging door de patiënten-en cliëntenbeweging. De theorie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.
- Nederland, T. en J. Duyvendak (2004). *De kunst van effectieve belangenbehartiging door de patiënten-en cliëntenbeweging. De praktijk*. Utrecht: Verwey Jonker Instituut.
- Peters, B. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pitkin, H. (1967). *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Posthumus, H., J. den Ridder en J. de Hart (2014). *Verenigd in verandering: Grote Maatschappelijke Organisaties en ontwikkelingen in de Nederlandse civil society*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Putnam, R. (2000). Bowling alone: America's declining social capital. In: L. Crothers en C. Lockhart (red.), *Culture and politics: A reader* (p. 223-234). New York: Palgrave Macmillan US.
- Renn, O. (2006). Participatory processes for designing environmental policies. In: *Land Use Policy*, jg. 23, nr. 1, p. 34-43.
- Rijksoverheid (2021). Plannen om meer mensen met een beperking aan werk te helpen. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/werken-met-arbeidsbeperking/plannen-om-meer-mensen-met-een-beperking-aan-werk-te-helpen.
- Roggeveen, S. (2020). *Jewish-Muslim Relations in Amsterdam: Cooperation and Tension in Times of Turmoil* (proefschrift). Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Rutjes, M. (2017). The Making of a Fundamental Value: A History of the Concept of Separation of Church and State in the Netherlands. In: *Contributions to the History of Concepts*, jg. 12, nr. 2, p. 29-49.
- SCP (2024). *Drie aanbevelingen richting een nieuwe Participatiewet*. Position paper. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Simon, H. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations* (vierde editie). New York: The Free Press.
- SZW (2021). *Factsheet Participatiewet, november 2021*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Geraadpleegd 7 juli 2026 via www.inclusiejaarbeidsorganisatie.org/sites/default/files/kb-uploads/factsheet-participatiewet-2021-2.pdf.
- SZW (2023). *Programmaplan Participatiewet in Balans*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Terpstra, J. (1985). *Aan de poort van de sociale werkvoorziening: een studie over besluitvorming en marginalisering als twee kanten van de toetreding*. Wageningen: Wageningen University and Research.

- Thomas, G. (2021). *How to do your case study*. Londen/Californië: Thousand Oaks/Sage.
- TK (2013/2014). *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeids-ondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (invoeringswet Wet werken naar vermogen)*. Vierde nota van wijziging. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013/2024, 33161, nr. 107.
- TK (2015/2016). *Uitvoering en evaluatie Participatiewet*. Brief van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 24 juni 2016. Tweede Kamer, vergaderjaar 2015/2016, 34352, nr. 19.
- TK (2023/2024a). *Participatiewet in Balans*. Voorstel van Wet. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36582, nr. 2.
- TK (2023/2024b). *Participatiewet in Balans*. Memorie van Toelichting. Tweede Kamer, vergaderjaar 2023/2024, 36582, nr. 3.
- TK (2024/2025). *Voortgang Participatiewet in Balans*. Brief van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 16 december 2024. Tweede Kamer, vergaderjaar 2024/2025, 16 december 2024.
- Torring, J. (2007). Introduction: Democratic network governance. In: *Democratic network governance in Europe* (p. 1-22). Londen: Palgrave Macmillan UK.
- Truijens, D. en M. Hanegraaff (2021). The two faces of conflict: how internal and external conflict affect interest group influence. In: *Journal of European Public Policy*, jg. 28, nr. 12, p. 1909-1931.
- Weible, C., T. Heikkilä, P. deLeon en P. Sabatier (2011). Understanding and influencing the policy process. In: *Policy Sciences*, jg. 45, nr. 1, p. 1-21.
- Wessel, M. van, B. van Paassen en J. van Lit (2025). *Tegen democratische erosie: Samen scherp op inperking van maatschappelijke tegenmacht*. Wageningen: Wageningen University and Research. Geraadpleegd 7 juli 2026 via edepot.wur.nl/688380.
- Wu, X., M. Ramesh en M. Howlett (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. In: *Policy and Society*, jg. 34, nr. 3-4, p. 165-171.

Bijlage A: De Participatiewet en het Sociaal en Cultureel Planbureau

Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is als kennisinstituut ondergebracht bij het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Ze heeft een onafhankelijke positie die beschermd wordt door een wettelijk mandaat. Dat betekent onder meer dat het SCP zelf haar onderzoeksonderwerpen en onderzoeksmethodologie kiest, en voor haar financiering niet afhankelijk is van opdrachtonderzoek. Ook waar het instituut vanuit de politiek of ministeries gevraagd wordt om een beleidsevaluatie uit te voeren, geldt dat het SCP de regie houdt over onderzoeksvragen, -methoden en de inhoud van haar rapporten.

Het SCP is op verschillende manieren een stakeholder geweest in publieke discussies en politieke besluitvorming over de Participatiewet(herziening). Via haar onderzoeksrapporten reikte het instituut bijvoorbeeld wetenschappelijke kennis en inzichten aan over de uitvoeringspraktijk (Van Echtelt 2020; Van Echtelt et al. 2019, 2024). Daarnaast schreef het instituut op basis van eigen onderzoek zogenoemde *position papers* voor de Tweede Kamer (SCP 2024). Ook schoven onderzoekers aan bij rondetafelgesprekken van het ministerie van SZW. Als [Rijkskennisinstelling](#) heeft het SCP binnen het programma Participatiewet in Balans een formele positie toegekend gekregen als ‘externe stakeholder’ die het ministerie van SZW voorziet van advies (zie: SZW 2023: 54).

De publieke bekendheid van het SCP, vanwege haar activiteiten rond de Participatiewet, leidde bij betrokkenen van maatschappelijke organisaties en ambtenaren tot een grote deelnamebereidheid aan dit onderzoek. Deze toegang tot relevante gesprekspartners was belangrijk om de benodigde kennis en inzichten te verzamelen. Tegelijkertijd zijn we ons ervan bewust dat een onderzoek naar belangenbehartiging het risico loopt om zelf onderdeel te worden van de belangenbehartiging die ze wil bestuderen – zeker als de besluitvorming nog gaande is.

Gedurende het onderzoeksproces zijn we ons doorlopend bewust geweest van dit spanningsveld en hebben we geprobeerd een kritische afstand te bewaren tot zowel ambtenaren als maatschappelijke organisaties. We hebben ons daarbij op verschillende momenten laten bevragen op eventuele vooringenomenheden door onze leescommissie. Deze commissie bestond uit deskundigen die werkzaam zijn aan universiteiten en in het publieke domein. Bovendien hebben we verschillende workshops georganiseerd met betrokkenen waarin we met hen in gesprek gingen over onze bevindingen en analyses. Daarbij zetten we steeds uiteenlopende perspectieven tegenover elkaar om tot evenwichtige analyses te komen.

Tot slot is het goed om te benoemen wat onze motieven waren om dit onderzoek naar dynamieken van in- en uitsluiting binnen besluitvormingsprocessen over beleid en wetgeving op te zetten. Het is onze overtuiging dat inclusievere besluitvorming leidt tot beleidsherzieningen die beter aansluiten op de noden van de bevolkingsgroepen die geraakt worden door de uitvoering van dat beleid. Eerder onderzoek heeft, zoals we in de inleiding benoemden, aangetoond dat niet elke groep burgers aan bod komt in de besluitvorming over wetgeving en beleid, en dat het gebrek aan aandacht hiervoor in het verleden tot problemen heeft geleid voor burgers. Met dit onderzoek willen we inzichten aanreiken om zulke ongelijkheden in toegang en responsiviteit tegen te gaan.

Bijlage B: Verantwoording van selectie van respondenten

Voor dit rapport spraken we met in totaal 50 mensen tijdens oriënterende gesprekken, workshops, focusgroepen en interviews. Het ging dan om ambtenaren, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, maar ook om experts vanuit de academie of andere kennisinstellingen. Aan de kant van de ambtenaren ging het om beleidsmedewerkers en adviseurs vanuit het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Aan de kant van maatschappelijke organisaties ging het om bestuursleden, politiek adviseurs, beleidsmedewerkers en ervaringsdeskundigen.

Bij de selectie van interviewkandidaten hebben we gebruikgemaakt van *purposive sampling* (Bryman 2008), gebaseerd op een analyse van relevante stakeholders. Daarbij betrokken we mediaberichten en publieke uitspraken rond de Participatiewet en de inbreng bij internetconsultaties. Ook vroegen we in oriënterende gesprekken naar interviewkandidaten. Het belangrijkste selectiecriteria was betrokkenheid bij de herziening van de Participatiewet. Omdat we ons wilden richten op de ruimte voor maatschappelijke organisaties binnen besluitvorming over wetgeving en beleid, en die processen vooral plaatsvinden achter de schermen bij ministeries, hebben we ervoor gekozen om ons te concentreren op ambtenaren en niet op politici. Waar we politici 'aan het woord laten' doen we dat via kamerdebatten en publieke uitspraken van bewindslieden. Naast *purposive sampling* hebben we ook gebruikgemaakt van *snowballing*, om zo respondenten te identificeren en te benaderen. Tijdens de oriënterende gesprekken en eerste interviews vroegen we respondenten naar suggesties voor nieuwe interviewkandidaten. Op die manier wilden we het risico uitsluiten dat we slechts met organisaties spraken die publiekelijk zichtbaar zijn, en daarbij mogelijke spelers die meer in de ambtelijke coulissen opereren, over het hoofd zouden zien.

Binnen de populatie ambtenaren en betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties vonden we het noodzakelijk om te zorgen voor voldoende spreiding. We hanteerden daarbij enkele met elkaar samenhangende criteria.

Voor ambtenaren betrof dit de variatie in hun ambtelijke positie (i.e. mate van beslismacht) bij het ministerie van SZW. Binnen het departement van SZW spraken we met twee beleidsmedewerkers en vier ambtenaren met een bestuurs- of managementfunctie.

Bij de keuze voor maatschappelijke organisaties hanteerden we indicatoren ontleend aan Fraussen's overzicht van organisatiekenmerken van *interest groups* (cf. Fraussen 2022). Namelijk: de grootte van de organisatie, haar institutionele positie (i.e. formele gesprekspartner van ministerie of niet), de achterban die een organisatie claimt te vertegenwoordigen, en de onderwerpen waarop een organisatie zich focust vanuit haar beginselprogramma. In totaal spraken we tijdens interviews, focusgroepen en oriënterende gesprekken met de betrokkenen vanuit negentien verschillende maatschappelijke organisaties. Daarvan interviewden we elf betrokkenen bij acht maatschappelijke organisaties, en in de focusgroepen spraken we met nog eens twintig betrokkenen vanuit elf organisaties.

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag

www.scp.nl
info@scp.nl