



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 Participatiewetherziening	13
1.3 Dataverzameling	14
1.4 Analytisch kader	16
1.5 Opbouw rapport	18
2 De Participatiewetherziening 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 Participatiewetherziening	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 twifelen 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 Participatiewetherziening.

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 Participatiewetherziening, 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 Participatiewetherziening 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 Participatiewetherziening?
- 2 Welke strategieën hanteren maatschappelijke organisaties om de belangen van hun achterban te behartigen bij de overheid binnen de Participatiewetherziening?

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 Participatiewetherziening?

1.2 Casuïstiek: de Participatiewetherziening

De herziening van de Participatiewet is de beleids casus 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 Participatiewetherziening 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 Participatiewetherziening. Die kennis is in zichzelf waardevol, omdat dit soort dynamieken de richting van Participatiewetherziening 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. Hiernaast 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 Participatiewetherziening of het programma Participatiewet in Balans.

² We zullen zijdelings ook ingaan op de totstandkoming van de Participatiewet en op de daarmee samenhangende Wet Banenafpraak, 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 gespreksgremia 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 Participatiewetherzening. 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 Participatiewetherzening (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 Participatiewetherzening. We interviewden iets meer betrokkenen vanuit maatschappelijke organisaties dan ambtenaren, dit vanwege de grote variëteit aan organisaties die zich bezighouden met de Participatiewetherzening. 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 Participatiewetherzening 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 Participatiewetherziening. Volledige anonimiteit is echter niet altijd mogelijk, bijvoorbeeld als het gaat om analyses over organisaties die een formele positie bekleden binnen de Participatiewetherziening: 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 (Brøer 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 Participatiewetzorg 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 leidinggevenden 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 oorlogsgetroffenen. 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.landelijkeclienraad.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 bijstandscleint. 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 á 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 Participatiewet herziening. 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 Participatiewet herziening, 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 relateren 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 netwerkorganisatie] 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:

Rq: 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 focusgroepdeelnemer 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 focusgroepdeelnemers 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 focusgroepdeelnemers 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 hoeft 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 organisatie 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 geïcht 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 zijzelf 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 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 preciaire 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 mediacampagnes 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... driekwartmiljoen 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 weleens 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 verreikend 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 Participatiewettherziening. 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 Participatiewettherziening. 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 Participatiewetgeving. 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 culturomslag 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:

Ik zelf, 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 ouderaad 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 ik zelf 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 rozen 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 onderhandelingstafels. 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 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 Participatiewetherziening 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 Participatiewetherziening. 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 Participatiewetherziening. 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 aanwezigen *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 precarie 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 kindertoeslagenaffaire 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 één 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). Behandelings 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.eapnned.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). *Evaringsdeskundigen 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.inclusiearbeidsorganisatie.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 voorin- genomenheden 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