



Synthese

De ruimte voor het maatschappelijk middenveld

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

Synthese

De ruimte voor het maatschappelijk middenveld

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

Leonard van 't Hul

Sociaal en Cultureel Planbureau

Den Haag, augustus 2026

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

© Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag 2026

Opmaak binnenwerk: Xerox, Den Haag

Eindredactie en productiebegeleiding: Future Communication, Utrecht

Omslagontwerp: Xerox, Den Haag

Copyright

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

U mag SCP-bestanden op een server plaatsen mits:

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

Data

SCP-databestanden, gebruikt in onze rapporten, zijn in principe beschikbaar voor gebruik door derden via

DANS: www.dans.knaw.nl.

Contact

Sociaal en Cultureel Planbureau

Postbus 16164

2500 BD Den Haag

www.scp.nl

info@scp.nl

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

Inhoud

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

Voorwoord

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

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

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

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

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

1 Introductie

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

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

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

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

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

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

Kader 1.1 Toelichting op de twee beleids-casussen

Beleids-casus 1: de Participatiewetherziening (2019-heden)

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

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

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

Beleidskasus 2: de Wtmo (2017-heden)

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

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

2 Bevindingen

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

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

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

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

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

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

2.2 De ruimte voor het middenveld in ambtelijke besluitvorming

2.2.1 Ambtenaren over de ruimte voor maatschappelijke organisaties

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

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

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

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

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

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

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

2.2.2 Maatschappelijke organisaties over hun handelingsruimte

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3 Uitsluiting: een ongelijk speelveld en concurrentiedynamieken

2.3.1 Nieuwe tendensen van uitsluiting

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

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

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

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

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

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

2.3.2 In- en uitsluiting van goededoelenorganisaties versus islamitische organisaties

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

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

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

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

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

3 Handelingsperspectieven

3.1 Herwaardeer en bescherm het middenveld als tegenmacht

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

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

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

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

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

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

3.2 Waarborg de diversiteit en aan stemmen in een gelijkmatiger speelveld

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

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

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

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

4 Conclusie

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

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

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

Literatuur

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

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

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

Dit is een uitgave van:

Sociaal en Cultureel Planbureau
Postbus 16164
2500 BD Den Haag

www.scp.nl
info@scp.nl