

Journal of Social Intervention: Theory and Practice –  
2011 – Volume 20, Issue 1, pp. 76–99  
URN:NBN:NL:UI:10-1-101310

ISSN: 1876-8830

URL: <http://www.journalsi.org>

Publisher: Igitur publishing

Services in cooperation with Utrecht University of  
Applied Sciences, Faculty of Society and Law

Copyright: this work has been published under a  
Creative Commons Attribution-Noncommercial-No  
Derivative Works 3.0 Netherlands License

She is currently working on a PhD thesis about  
the ambitions of the Dutch Social support act with  
regard to participation. She participated in research  
on “Trust in the neighbourhood” (Vertrouwen in  
de buurt) and “Trust in the school” (Vertrouwen  
in de school) by the Dutch Scientific Counsel for  
Government Policy (WRR). Correspondence to: P.O.  
Box 10030, 8000 GA, Zwolle.  
E-mail: [marjajager@casema.nl](mailto:marjajager@casema.nl).

**Marja Jager-Vreugdenhil** MSc, is researcher at the Centre  
for Societal Issues (CvSv), at the Reformed University of  
Applied Sciences (Gereformeerde Hogeschool) Zwolle.

Received: 10 August 2010

Accepted: 20 December 2011

Review Category: Theory

## SPRAAKVERWARRING OVER PARTICIPATIE

MARJA JAGER-  
VREUGDENHIL

### ABSTRACT

#### Confusion between tongues about participation

“Participation” is a popular word in Dutch local policy, even more since the introduction of the Social Support Act (Wet maatschappelijke ondersteuning) and Participation Act (Wet participatiebudget). Using the same word, both laws refer to different types of participation. Participation has different meanings, dependent on the actor and context of the participation. This article describes some of the meanings, and usages, of the concept of participation. Based on the context five main types of participation should be distinguished: economic, political, educational, societal and social participation.

Different disciplinary approaches and policy goals can value one type of participation “higher” than another type; this can be concluded from several “participation ladders”. Discussions on

participation often have this normative character. Policymakers should realize that this norm comes forth from their own policy goals and thus their own system. The word participation itself has an inherent institutional or system character. To avoid confusion between tongues, policymakers should specify actor and context with the word participation, and rather avoid using the word "participation" at all. Other words that can be used instead are: to want, to be able to, and to be allowed to contribute to, to profit from.

### **Keywords**

Social support act, Participation act, participation, participation ladders

### **SAMENVATTING**

#### **Spraakverwarring over participatie**

In de beleidspraktijk van gemeenten ontstaat gemakkelijk spraakverwarring rond het begrip "participatie". Diverse gemeentelijke afdelingen hebben ermee te maken, onder andere door de Wet participatiebudget of de Wet maatschappelijke ondersteuning. Toch heeft participatie uiteenlopende betekenissen, afhankelijk van actor en context van de participatie. In dit artikel wordt een schets gegeven van de uiteenlopende betekenissen en het uiteenlopende gebruik van het begrip participatie. Op basis van de context worden vijf hoofdtypen onderscheiden: economische participatie, politieke of beleidsparticipatie, onderwijsparticipatie, maatschappelijke en sociale participatie.

Vanuit verschillende disciplines en beleidsdoelstellingen gezien kan de ene vorm van participatie "hoger" worden geacht dan de andere vorm; dat is bijvoorbeeld zichtbaar in diverse participatieladders. Het spreken over participatie is daarmee al snel normatief geladen: uit de participatieladder blijkt een voorkeur voor de ene vorm van participatie boven de ander. Het is van belang dat beleidsmakers zich realiseren dat deze norm voortkomt uit hun systeemwereld, en dat het spreken over participatie op zich al sterk een institutioneel of systeemkarakter met zich meedraagt. Om spraakverwarring te voorkomen is het daarom beter dat ze het woord participatie vermijden en andere woorden gebruiken die preciezer weergeven wat ze bedoelen. Dat betekent dat ze in elk geval de actor en context specifiek benoemen. Het woord participatie kan vervangen worden door woorden als: willen, kunnen of mogen bijdragen aan of delen in.

### **Trefwoorden**

Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet participatiebudget, participatie, participatieladders

## **INLEIDING**

Nederlandse gemeenten hebben “participatie” hoog op hun agenda staan. Iedereen moet meedoen, is het motto van zowel de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) als de Wet Participatiebudget. De Wmo is erop gericht dat mensen zich in het dagelijks leven goed kunnen redden, ook als ze een beperking hebben. De Wmo vervangt zowel de oude Wet voorzieningen gehandicapten als de Welzijnswet en delen van de Awbz. De Wmo bundelt daarmee oude en nieuwe taken voor gemeenten op uiteenlopende terreinen: huishoudelijke hulp, voorzieningen voor mensen met een beperking, stimulering van vrijwilligerswerk, ondersteuning van mantelzorgers, opvoedingsondersteuning, maatschappelijke opvang en wijk- en buurtgericht opbouwwerk. De Wet participatiebudget is ook een bundeling van diverse geldstromen, namelijk van delen van de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet inburgering (Wi) en de Wet educatie en beroepsonderwijs (Web). Het participatiebudget wordt ingezet voor arbeidsreïntegratie, inburgering en volwasseneneducatie. Gemeenten hebben door deze wetten nieuwe verantwoordelijkheden én beleidsruimte plus financieringsstromen om mensen te helpen en te stimuleren mee te doen in arbeid, onderwijs, vrijwilligerswerk en sociale contacten. Bijna elke gemeentelijke afdeling of sector heeft wel iets met participatie van doen. En dat biedt kansen om participatiebeleid ook integraal op te zetten. Tegelijkertijd wordt het er niet duidelijker op. Want in de praktijk blijkt dat iedere sector weer een andere betekenis geeft aan “participatie”. Spraakverwarring is het gevolg. Hoe komt dat? En belangrijker: hoe is deze spraakverwarring te voorkomen?

Dit artikel is gebaseerd op een studie naar het begrip “participatie” in het kader van een promotietraject, toegepast op de beleidspraktijk in een aantal Nederlandse gemeenten, specifiek op Wmo-beleid. In dit artikel wordt eerst ingegaan op de taalkundige betekenis van participatie: het woord heeft één algemene betekenis, maar vervolgens ook veel specifieke betekenissen en toepassingen. In dit artikel wordt nagegaan wat die specifieke betekenissen in diverse sociale disciplines zijn en worden voorbeelden van conceptuele kaders gegeven, zoals diverse “participatieladders”. Daarna zal worden ingegaan op de betekenissen van participatie in Wmo en Participatiebudget. Ten slotte wordt samengevat welke handvatten deze theoretische studie geeft voor de communicatie in de ambtelijke en bestuurlijke praktijk over participatie.

## **PARTICIPATIE: EEN ALGEMENE, VEEL SPECIFIEKE BETEKENISSEN**

Participatie is een woord dat – bijvoorbeeld in een beleidstekst – professioneler oogt dan het alledaagse “meedoen”. Toch heeft het een zeer algemene en eenvoudige betekenis. Die algemene

betekenis volgt direct uit de letterlijke vertaling "deelnemen" (Latijn: *pars* = deel, *cipere* = nemen). Het algemene woord participatie kan in verschillende contexten echter hele specifieke betekenissen krijgen: betaald werk verrichten, lid zijn van een politieke partij, meedoen in buurtactiviteiten. Deze specifieke betekenis kan niet worden afgelezen uit het woord participatie zelf, maar nadere bepalingen bij het woord maken de betekenis duidelijk. Dat is zichtbaar in de volgende voorbeelden:

- Participatie van jongeren in vrijwilligerswerk;
- Participatie van burgers in wijkontwikkeling;
- Participatie van minderheden in politieke partijen;
- Onderwijsparticipatie van 16- tot 21-jarigen;
- Participatie van allochtonen in sportverenigingen;
- Participatie van mensen met psychische problematiek in buurtactiviteiten

Niet met het woord participatie zelf, maar met de nadere bepalingen wordt gespecificeerd welke vorm van participatie wordt bedoeld. Een nauwkeurige specificatie van de bedoelde participatie vraagt om minimaal een nadere bepaling van de actor (*wie* participeert) en van de institutionele context (*waarin* participeert die persoon). Het "wie", de actor, geeft al een duidelijke inkleuring: een wethouder participeert heel anders in een wijkontwikkelingsplan dan een wijkbewoner. Ook het "waarin" is heel bepalend, omdat het aangeeft in welke institutionele context de betreffende persoon optreedt: een vereniging, politieke partij, een buurtbarbecue. Hoewel participatie dus een eenvoudige basisbetekenis heeft (deelnemen aan) zijn er in de praktijk eindeloos veel vormen van participatie. Zo kan het gebeuren dat een ambtenaar van een sociale dienst die het over participatie heeft, toch over hele andere zaken praten dan een Wmo-ambtenaar die hetzelfde woord gebruikt.

## **PARTICIPATIE VOLGENS DIVERSE DISCIPLINES**

Participatie kan dus betrekking hebben op veel verschillende contexten en actoren. Daarmee is het onderwerp van beleid en onderzoek binnen veel verschillende beleidsterreinen en wetenschappelijke disciplines. De politicologie biedt een uitgewerkt begrippenkader rond politieke participatie en onderscheidt bijvoorbeeld "conventionele participatie" van "onconventionele participatie" of ook "protestparticipatie"; bestuurskundigen maar ook andere wetenschappers ontwikkelden diverse "participatieladders"; in de ontwikkelingssamenwerking worden projecten onderscheiden naar "participatiegraad". Eigen literatuurstudie naar alle verschillende vormen van

## SPRAAKVERWARRING OVER PARTICIPATIE

participatie in de menswetenschappen levert een breed scala aan participatieconcepten op. Alle gebruikte vormen van participatie zijn terug te brengen tot vijf hoofdtypen. Het onderscheid tussen de verschillende typen wordt bepaald door het type context<sup>1</sup> waarin de participatie plaatsvindt:

1. Participatie in economische instituties
2. Participatie in politieke en overheidsinstituties
3. Participatie in onderwijsinstellingen
4. Participatie in formeel georganiseerde burgerverbanden
5. Participatie in informele sociale verbanden

### **Participatie in economische instituties: economische participatie**

Het woord participatie is al eeuwen geleden in het Nederlands gebruikt in een economische context. Aan het begin van de zeventiende eeuw werd participatie gebruikt als begrip voor het deelnemen aan de eerste naamloze vennootschap, de VOC. Participeren betekende hier mee investeren in de vloten die vertrokken naar het oosten, en daarmee ook mee delen in zowel de risico's als de opbrengsten. In de eerste jaren van de VOC werden de participanten uitbetaald in nootmuskaat, foelie en peper. Deze vorm van participeren is nog altijd duidelijk herkenbaar in de huidige aandeelmarkten, zij het dat uitbetaling in natura niet meer gebruikelijk is. De basisvorm van mee investeren en mee delen in risico's en winsten is terug te vinden in alle andere vormen van participatie.

Economische participatie kent ook andere verschijningsvormen, zoals de verschillende vormen van *werknemersparticipatie*: juridische constructies om werknemers invloed en inspraak in hun bedrijf te geven. De deelname is vanuit het gezichtspunt van de werknemers gericht op het hebben van invloed in de bedrijfsvoering of ook het delen in de winst. Vanuit het gezichtspunt van de werkgever is de bijdrage van de werknemers nuttig voor het genereren van extra kapitaal om te investeren, en om de betrokkenheid en verantwoordelijkheid van werknemers te stimuleren. Ten slotte is *arbeidsparticipatie* een centraal begrip in economische en maatschappijwetenschappen, en ook in het arbeidsmarktbeleid, sociale beleid en sociale zekerheidsbeleid. Arbeidsparticipatie is de bijdrage die een individu of bijvoorbeeld een specifieke bevolkingsgroep levert aan het arbeidsproces. Deze vorm van participatie lijkt duidelijk omlinjd en volgt het patroon van mee investeren (namelijk door middel van arbeid) en mee delen in de winst (namelijk door middel van inkomen). Toch roept het gebruik van het begrip arbeidsparticipatie ook

vragen op. Want welke vorm van arbeid, in welk arbeidsproces valt onder deze noemer? Alleen betaald werk in ondernemingen, of ook het onbetaalde werk van de "thuisblijver" waardoor de betaalde kracht vrijgesteld is voor het verrichten van betaalde arbeid? Er zijn dus brede en smalle interpretaties mogelijk van het begrip "arbeidsparticipatie".

Binnen de economische disciplines kan dus al spraakverwarring ontstaan over het begrip "participatie": het kan onder andere gaan over de bijdrage van een arbeider aan het productieproces, de financiële deelname van een investeerder in een onderneming en het meebeslissen van werknemers in de bedrijfsvoering.

### **Participatie in politieke en overheidsinstituties: politieke of beleidsparticipatie**

De politicologie biedt een definitie van politieke participatie: "De deelname aan voorbereiding, totstandkoming of uitvoering van overheidsbeleid." (Elsinga, 1985 in Leyenaar, 2007, p. 9). In de praktijk bestudeert en beschrijft de politicologie met name de wijze waarop mensen in politieke instituties (partijen, gemeenteraden, bestuursfuncties) een rol spelen in totstandkoming en uitvoering van overheidsbeleid. Leyenaar (2007) laat zien dat de politicologie politieke participatie zowel beschrijft vanuit burgers als vanuit politici. Daarbij onderscheidt ze ook verschillende participatiedoelen: enerzijds instrumentele, anderzijds inhoudelijke doelen. Voor burgers kan participatie een instrumenteel doel hebben: ze willen de besluitvorming beïnvloeden om zaken in hun eigen belang te realiseren. Ze kunnen ook een intrinsiek doel met hun participatie hebben: het gaat hen dan om het meedoen zelf. Ze participeren bijvoorbeeld om kennis en ervaring op te doen, om een gevoel van belangrijkheid te ervaren, om mensen te leren kennen; of hun participatie vormt een stap in hun politieke carrière. Vanuit het oogpunt van bestuurders kan participatie van burgers echter een heel ander doel hebben. Vaak is dat het verkrijgen van politiek draagvlak voor hun ideeën of legitimatie van hun besluitvorming. In de praktijk spelen factoren op diverse niveaus een rol: op individueel niveau, op maatschappelijk niveau en op het niveau van de organisatie van politieke partijen (Jager-Vreugdenhil & Kuiper, 2006).

Politieke participatie valt gedeeltelijk samen met de term burgerparticipatie, zoals dat is uitgewerkt in bestuurs- en beleidswetenschappen. Ook deze term betreft deelname van burgers in politieke besluitvorming. Burgerparticipatie lijkt daarbij veel breder te worden opgevat dan politieke participatie: niet alleen beleidsbeïnvloeding via politieke, maar ook via ambtelijke structuren. De begrippen "politieke participatie" en "burgerparticipatie" zijn echter niet scherp van elkaar te scheiden. Zowel politicologen als bestuurskundigen kunnen zich met hetzelfde verschijnsel van

## SPRAAKVERWARRING OVER PARTICIPATIE

“politieke burgerparticipatie” bezighouden. Toch zijn sommige vormen van burgerparticipatie “politieker” dan andere: participatie van burgers in ruimtelijke ordening of milieubeleid heeft vaak een hoog politiek gehalte, terwijl participatie van burgers in welzijnswerk en ontwikkelingswerk een minder expliciet politiek karakter heeft. Een scherp onderscheid is niet altijd te maken, beiden vallen onder hetzelfde hoofdtype van “deelname in politieke en overheidsinstuties”. Daaronder vallen:

- politieke participatie
- burgerparticipatie in totstandkoming van beleid, bijvoorbeeld ruimtelijke ordenings- of milieubeleid
- participatie in uitvoering van beleid, bijvoorbeeld in buurt- en wijk(welzijns)werk
- participatie in ontwikkelingsbeleid

De laatste categorie is toegevoegd, omdat het in ontwikkelingssamenwerking meestal gaat om bi- of multilaterale samenwerking van overheden die beleid ontwikkelen en uitvoeren al dan niet in samenwerking met de lokale bevolking. In de sociologie van de ontwikkelingssamenwerking wordt het begrip participatie dan ook op een manier beschreven die sterk overeenkomt met de manier waarop Nederlandse burgerparticipatie in beleid wordt beschreven (zie box 1 en 2 voor voorbeelden). Daarbij wordt net als in de politicologie onderscheid gemaakt tussen “participatie als doel” (namelijk voor het verwerven van draagvlak voor beleid) en “participatie als middel” (namelijk voor het bereiken van inhoudelijke doelen of persoonlijke belangen).

Er zijn dus veel verschillende varianten van participatie in beleid en politiek. Daarbij kan gemakkelijk spraakverwarring ontstaan over wat “participeren” precies betekent voor de participerende burger: mag hij wel of niet zelf meebeslissen, waarover wel en waarover niet? Of wordt met participatie soms ook alleen maar voorlichting bedoeld?

## **Participatie in onderwijsinstellingen: onderwijsparticipatie**

Onderwijsparticipatie zou kunnen worden gezien als een vorm van economische participatie, omdat een belangrijk doel van het onderwijs is om op te leiden voor de arbeidsmarkt. Onderwijsinstuties zijn echter van andere aard dan economische instuties, onderwijs is meer dan alleen opleiden voor de arbeidsmarkt: het is ook opleiden tot zelfredzaam burger, tot deelnemer aan maatschappelijke structuren, aan politieke en democratische instuties. Daarom is in deze indeling ervoor gekozen onderwijsparticipatie op te nemen als aparte participatievorm. Onderwijsparticipatie is in de eerste plaats de deelname van leerlingen aan onderwijs (het

**Box 1: Voorbeeld participatieladders in beleidswetenschappen door Instituut voor Publiek en Politiek: mate van participatie en stijlen van bestuur (Edelenbos, Domingo, Klok & Tatenhove, 2006).**

Participatieladder Edelenbos (2000)	Bestuursstijlen Pröpper en Steenbeek (1999)	Rol van burger	Rol van bestuur
Participant wordt niet betrokken	1. gesloten autoritaire stijl	geen	voert zelfstandig beleid en verschaft geen informatie
1. informeren	2. open autoritaire stijl	doelgroep van onderzoek en voorlichting, levert geen input	voert zelfstandig beleid en verschaft hierover informatie
2. raadplegen	3. consultatieve stijl	geconsulteerde	bepaalt beleid en geeft de gesprekspartner mogelijkheid tot commentaar, maar hoeft daaraan geen consequenties te verbinden
3. adviseren	4. participatieve stijl	adviseur	bepaalt beleid, maar staat open voor andere ideeën en oplossingen
4. coproduceren	5. delegerende stijl	medebeslisser binnen randvoorwaarden	bestuur besluit over beleid met inachtneming van de vooraf gestelde randvoorwaarden
5. meebeslissen	6. samenwerkende stijl	samenwerkingspartner op basis van gelijkwaardigheid	bestuur werkt en besluit op basis van gelijkwaardigheid met participant samen
	7. faciliterende stijl	initiatiefnemer	biedt ondersteuning en laat beleidsvorming aan participanten over



**Box 2: Voorbeeld participatiegraden in ontwikkelingssamenwerking: een indeling van participatievormen gehanteerd door de UNDP (samengevat door Collée, 1999).**

1. *Manipulation*; participatie wordt gebruikt als een instrument om mensen te beïnvloeden.
2. *Information*; stakeholders worden geïnformeerd over hun opties, verantwoordelijkheden en rechten. Kenmerkend is het eenzijdige karakter van de communicatiestroom.
3. *Consultation*; stakeholders krijgen de kans om hun suggesties en bedenkingen te presenteren, het staat echter niet vast of deze input ook gebruikt gaat worden.
4. *Consensus-building*; interactie tussen stakeholders. Het doel is elkaar begrijpen en uiteindelijk overeenstemming bereiken. Een valkuil is dat sommige mensen passief blijven in het proces.
5. *Decision-making*; gezamenlijke besluiten volgend op overeenstemming tussen stakeholders.
6. *Risk-sharing*; idem, met aandacht voor de risico's die besluiten met zich meebrengen en in het bijzonder het delen van de verantwoordelijkheid daarvoor.
7. *Partnership*; centraal hierbij staat samenwerking tussen gelijken, in de zin van evenwicht en respect, met het oog op een gemeenschappelijk doel. Zowel besluitvorming als het delen van risico's vallen hieronder.
8. *Self-management*; dit is het 'hoogtepunt' van participatieve initiatieven en duidt op een interactie van stakeholders in leerproc

percentage van de bevolking dat een opleiding volgt). Enige spraakverwarring kan ontstaan rond de term "participatief onderwijs": onderwijs waarbij de leerling zelf betrokken is bij de vormgeving ervan. Dat is dus niet hetzelfde als "onderwijsparticipatie", maar heeft meer het karakter van participatie in beleid op microniveau, in een specifieke onderwijscontext. Ook de term "leerlingenparticipatie" heeft meer het karakter van beleidsparticipatie en gaat over het deelnemen van leerlingen aan de besluitvorming over het beleid van de school.

### **Maatschappelijke participatie**

De laatste twee hoofdtypen "sociale participatie" en "maatschappelijke participatie" worden regelmatig gebruikt in sociaal beleid en sociale en beleidswetenschappen, maar worden zelden expliciet gedefinieerd. De termen worden door elkaar gebruikt. Illustratief is het inconsequente gebruik van beide begrippen door het toch toonaangevende Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). In hun onderzoeken speelt het begrip "participatie" regelmatig een centrale rol, bijvoorbeeld in het werkdocument *Sociale uitsluiting* (Jehoel-Gijsbers, 2002). In dit document geeft het SCP indicatoren voor het in kaart brengen van sociale uitsluiting. Sociale participatie wordt in dit rapport uitgewerkt als deelname aan verenigingen en bezoek aan buurthuizen.

Maatschappelijke participatie wordt uitgewerkt als bezigheid in werk, vrijwilligerswerk of opleiding. Hiermee lijkt het SCP een definitie van sociale participatie te kiezen, maar in andere SCP-rapporten, bijvoorbeeld de reeks *Sociale staat in Nederland*, wordt die definitie niet gevolgd. Uit deze rapporten, die elke twee jaar verschijnen, blijkt bovendien dat er een sterke ontwikkeling plaatsvindt in het denken over sociale en maatschappelijke participatie als te onderscheiden participatievorm naast arbeidsparticipatie en politieke participatie (zie box 3).

Maatschappelijke participatie kan consequenter van sociale participatie onderscheiden worden door na te gaan in welke institutionele context geparticipeerd wordt: gaat het om het deelnemen aan *formele organisaties* in het private domein, dan is het maatschappelijke participatie. Gaat het om deelname aan *informele, ongeorganiseerde* verbanden van burgers (sociale netwerken, burecontacten) dan is het sociale participatie. Het verschil ligt daarmee vooral in het al dan niet formeel georganiseerde karakter van de institutie waarin geparticipeerd wordt. Ook is er een verschil in het doel van die participatie: van sociale participatie zijn de sociale contacten al een doel op zich, maatschappelijke participatie richt zich op een breder maatschappelijk of publiek doel. Dit onderscheid ligt dicht bij de woordbetekenissen van "sociaal" (Engels: *social*) en "maatschappelijk" (Engels: *societal*). In Engelstalige literatuur wordt het begrip "societal participation" wel gehanteerd, maar ook het begrip "formal social participation" als tegenhanger van "informal social participation".

Maatschappelijke participatie is dus de deelname van mensen in formele burgerorganisaties. Het begrip kan worden gebruikt voor de actieve deelname van mensen in verenigingen of andere vrijwilligersorganisaties, bijvoorbeeld deelname aan activiteiten of uitvoeren van een bestuursfunctie. Het begrip wordt ook gebruikt voor meer passieve vormen van betrokkenheid, zoals donaties of lidmaatschappen.

## **Sociale participatie**

Rond dit begrip is de spraakverwarring het grootst. Niet alleen omdat het onderscheid met "maatschappelijke" participatie niet altijd consequent wordt gemaakt, maar ook omdat het wordt gebruikt voor bezigheden die de "participanten" zelf niet gauw zouden aanduiden als "participatie". Het gaat om het "gewoon" deelnemen aan sociale netwerken, het op bezoek gaan bij familie en vrienden, in het algemeen om het mee vormgeven aan en mee genieten van informele verbanden. Het woord "participatie" wordt voor deze zaken alleen gebruikt door beleidsmakers, wetenschappers en beroepskrachten van bijvoorbeeld zorginstellingen. Zij gebruiken het begrip specifiek voor groepen die een verhoogd risico op uitsluiting hebben: hun

**Box 3: Illustratie van het gebruik van de begrippen “sociale participatie” en “maatschappelijke participatie” door het SCP.**

De reeks *Sociale staat in Nederland* laat zien dat het denken over sociale en maatschappelijke participatie sterk in beweging is.

- Het eerste deel uit 2001 (SCP, 2001) noemt het begrip “participatie” nog helemaal niet. Vrijwilligerswerk wordt alleen in kaart gebracht in een tabel over de “potentiële beroepsbevolking”, als “onbetaald werkzaam” en daarmee “niet-beroepsbevolking”. Inzet voor verenigingen wordt alleen in kaart gebracht voor sportverenigingen, onder de kop “vrijtijdsbesteding”.
- *De sociale staat van Nederland 2003* (SCP, 2003) bevat een heel hoofdstuk met de titel “Participatie”. Het begrip wordt niet expliciet gedefinieerd, maar uit de beschreven factoren blijkt dat het hier gaat om lidmaatschappen (zowel van politieke partijen als belangenorganisaties, en verenigingen), vrijwilligerswerk, “politieke discussie” en het geven van giften.
- In 2005 (SCP, 2005) worden deze onderwerpen weer anders ingedeeld in een hoofdstuk “Cultuur, communicatie en sport” waarin naast het gebruik van culturele- en sportvoorzieningen en media ook lidmaatschap van sportverenigingen en deelname aan culturele activiteiten wordt beschreven. Daarnaast is er weer het hoofdstuk “Participatie” waarin de cijfers gepubliceerd worden over sociale contacten, lidmaatschappen van maatschappelijke organisaties (vakbonden, politieke partijen, kerken, sportbonden, milieuorganisaties), en “andere participatievormen”: deelname aan vrijwilligerswerk, informele hulp en collectieve acties.
- In 2007 (Bijl, Boelhouwer & Pommer, 2007) is het hoofdstuk “sociale participatie” geïntroduceerd in de plaats van het hoofdstuk “participatie”. Zowel lidmaatschappen en vrijwilligerswerk als cultuur, media en vrije tijd zijn hierin ondergebracht. Maatschappelijke participatie is in dit hoofdstuk een vorm van sociale participatie, naast sociale contacten, lidmaatschappen, sportbeoefening en deelname aan cultuur en media.
- In 2009 (Bijl, Boelhouwer, Pommer & Schyns, 2009) is er een hoofdstuk “Maatschappelijke en politieke participatie en betrokkenheid”, waarin onder andere geefgedrag, lidmaatschap van vrijwilligersorganisaties (inclusief werknemersorganisaties, sportverenigingen, omroepen en politieke partijen) en contacten met familie, vrienden en burens aan de orde komt. “Cultuur, media, sport, recreatie en toerisme” worden in een volgend hoofdstuk behandeld, daarin wordt het woord “participatie” ook gebruikt voor bijvoorbeeld het bezoek aan attracties en natuur- of recreatiegebieden.

doelgroep of cliënt. Studies naar sociale participatie gaan bijvoorbeeld over de informele sociale participatie van ouderen (Broessee van Groenou & Deeg, 2010), weduwen en weduwnaars (Donnelly & Hinterlong, 2010), mensen met chronische psychische problematiek (Mars, Kempen, Mesters, Proot & Van Eijk, 2008), mensen met afasie (Dalemans, De Witte, Wade & Van den Heuvel, 2010) of scholieren met een beperking (Koster, Pijl, Nakken & Van Houten, 2010). In deze teksten wordt sociale participatie vaak geconcretiseerd als contacten onderhouden met vrienden en familie, op visite gaan, elkaar als burens helpen of samen iets ondernemen, en soms ook recreatieve activiteiten. Daarbij wordt benadrukt hoe belangrijk deze informele sociale participatie is voor het welzijn en de gezondheid van de onderzochte groepen. Voor groepen zonder een specifiek verhoogd risico op uitsluiting wordt de term "sociale participatie" veel minder snel gebruikt. Dat heeft te maken met de formele context waarin de genoemde kwetsbare groepen behandeld worden: de zorg- en hulpverlenende instellingen. Vanuit hun institutionele relatie tot de betreffende mensen is het "gewone meedoen" meer dan een alledaagse bezigheid: het is een doel van formeel beleid en van georganiseerde hulpverlening geworden, en daarmee een institutioneel doel. Dat is dan ook waar een deel van de spraakverwarring vandaan komt: het is een woord dat vanuit een heel specifiek perspectief wordt gebruikt, waardoor het niet altijd herkenbaar is voor mensen die het vanuit hun eigen perspectief horen.

## **PARTICIPATIELADDERS**

Er zijn wel pogingen gedaan om verschillende betekenissen participatie samen te brengen in één conceptueel kader. Dat gebeurt bijvoorbeeld in "participatieladders". In een participatieladder worden verschillende gradaties van participatie gerangschikt: iemand kan een klein beetje deelnemen, een kleine bijdrage leveren, maar ook voluit meedoen in een bepaalde context. Ook hier kan weer eenvoudig spraakverwarring ontstaan, omdat er verschillende versies van participatieladders bestaan die in verschillende disciplines zijn ontwikkeld. Een aantal hiervan zijn al in de vorige paragraaf getoond: participatieladders in beleidswetenschappen en participatiegraden in ontwikkelingssamenwerking.

Mogelijk de oudste participatieladder is de *ladder of citizen participation* van Arnstein uit 1969 (zie tabel 1). Veel van de huidige participatieladders voor burgerparticipatie in beleid zijn op deze ladder gebaseerd. De structuur is ook zichtbaar in de ladders die eerder dit hoofdstuk zijn weergegeven in box 1 en 2. Al deze ladders betreffen *burgerparticipatie in beleid*.

**Tabel 1: Participatieladder volgens Arnstein (1969).**

Niveau	Kenmerk	Vorm van burgerparticipatie
8	<i>Citizen control</i>	<i>Citizen power</i>
7	<i>Delegated power</i>	
6	<i>Partnership</i>	
5	<i>Placation</i>	<i>Tokenism</i>
4	<i>Consultation</i>	
3	<i>Informing</i>	
2	<i>Therapy</i>	<i>Non-participation</i>
1	<i>Manipulation</i>	

Ladders van een iets andere aard worden gebruikt voor het aanduiden van het niveau van onderlinge betrokkenheid tussen burens. Mogelijk de oudste vorm van een dergelijke "straatladder" wordt onder andere afgebeeld in Penninx, Mertens en Meijer (2004, p. 20): het laddermodel van David Thomas uit 1995.

**Tabel 2: Participatieladder van Thomas (1995).**

Niveau	Overheersend kenmerk van de straat volgens het oordeel van bewoners
11	<i>Owning and managing public facilities</i>
10	<i>Working with policy makers</i>
9	<i>Co-operation with other community groups</i>
8	<i>Joining community groups</i>
7	<i>Participating in community activities</i>
6	<i>Informal mutual aid</i>
5	<i>Involvement in informal networks</i>
4	<i>Social contacts, such as at the pub, the church or community centre</i>
3	<i>Routine contacts, such as picking the children up from school every day</i>
2	<i>Casual contacts, for example whilst shopping or waiting for the bus</i>
1	<i>Mutual recognition</i>

Deze ladder is van een heel ander karakter en betreft voornamelijk sociale participatie, met als hoogste sport op de ladder een vorm van burgerparticipatie in beleid(suitvoering). Op lagere treden van de ladder staan vormen van sociale en maatschappelijke participatie. Diverse andere (straat)ladders zijn van deze ladder afgeleid.

Een laatste voorbeeld van een participatieladder is een recent voor de VNG ontwikkelde ladder ([www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl)), die wordt aangereikt aan gemeenten ten behoeve van de uitvoering

van de Wet participatiebudget. In deze ladder worden zowel *arbeidsparticipatie als sociale, maatschappelijke en onderwijsparticipatie* genoemd.

**Tabel 3: Participatieladder van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten [VNG] (2010).**

Niveau	Activiteit reïntegratiekandidaat
6	betaald werk
5	betaald werk met ondersteuning
4	onbetaald werk
3	deelname aan georganiseerde activiteiten (cursus, vereniging)
2	sociale contacten buitenshuis
1	geïsoleerd levend

Het gaat er niet om in deze paragraaf een totaaloverzicht te geven van *alle* participatieladders. De bedoeling is om te laten zien dat er een grote diversiteit aan participatieladders bestaat. Bovendien is het opvallend dat elk van de ladders expliciet een norm laat zien, door bepaalde vormen van participatie “hoog” en andere vormen “laag” in te delen. In de ladders van Arnstein en Thomas is de ultieme vorm van participatie beleidsparticipatie. De ladder van de VNG heeft “betaald werk” als hoogste trede. Opvallend is dat de onderste sporten van de laatste twee ladders beiden starten met sociale participatie en vormen van maatschappelijke participatie. Waar Thomas echter verder gaat via informele zorg en buurtactiviteiten richting beleidsparticipatie, ziet de VNG-ladder een ontwikkeling vanuit maatschappelijke participatie naar arbeidsparticipatie. Welke trede “het hoogst” is, wordt bepaald door het doel waarmee de ladder is opgesteld. Dat is een normatieve keuze, en de norm is die van degene die de ladder inzet, bijvoorbeeld voor het formuleren van beleid of het meten van de effectiviteit van beleid. Die norm geldt echter vaak niet voor de burgers die onderwerp van dat beleid zijn. Want waarom zou voor hen arbeidsparticipatie boven sociale contacten gaan? Of waarom zou deelname aan beleidsuitvoering meer nastrevenswaardig zijn dan het verlenen van informele zorg aan een naaste? En een beleidsmaker kan als hoogste (beleids)doel hebben dat bewoners voluit meedoen in een beleidstraject, maar voor de bewoners zelf kan sociale participatie veel belangrijker zijn. Ook om deze reden ontstaat gemakkelijk spraakverwarring, niet alleen over de betekenis van participatie, maar ook over de waardering ervan.

Participatie blijkt dus een zeer normatieve lading te hebben. De ene vorm van participatie wordt beter gevonden dan de andere vorm van participatie. Maar ook op een andere manier is het

## SPRAAKVERWARRING OVER PARTICIPATIE

begrip "participatie" normatief: het verwijst naar structuren waarin normen een centrale rol spelen. Hierop wordt in de volgende paragraaf verder ingegaan.

## GRONDVORM VAN PARTICIPATIE: INSTITUTIE EN INDIVIDU

In de vorige paragrafen werd al zichtbaar dat er een grote diversiteit aan vormen van participatie bestaat en dat dat leidt tot spraakverwarring. Wanneer nader gespecificeerd wordt *wie waarin* participeert, blijkt de ene vorm van participatie er heel anders uit te kunnen zien dan de andere vorm. De nadere bepalingen bij het woord participatie zijn dan ook meer dan taalkundige toevoegsels: ze verwijzen naar de actor en de context van de participatie. De nadere bepaling van de context is een inhoudelijke afbakening van de maatschappelijke structuur waarin de bedoelde vorm van participatie plaatsvindt. Die structuur wordt in sociaal filosofische theorieën "institutie" genoemd. Searle (1995, 2005) definieert een institutie als een sociale structuur waarin altijd verschillende actoren een rol spelen. Dat zijn degenen die de institutie hebben ingesteld (bijvoorbeeld de oprichter van een politieke partij), degenen die er een bepaalde functie in toegekend hebben gekregen (bijvoorbeeld de bestuursleden) en mensen die door die institutie bepaalde regels opgelegd krijgen (partijleden, bestuursleden). Niet alleen formele instituties, maar ook minder geformaliseerde contexten kunnen de context voor participatie vormen. Ook deze contexten kunnen in een bepaalde mate geïnstitutionaliseerd zijn. Een voorbeeld is de context van een buurtgemeenschap, waarin burens elkaar – zonder dit formeel vast te leggen – de functie toekennen van "iemand op wie ik een beroep kan doen".

De nadere bepaling wie participeert, is daarmee ook veel meer dan een taalkundig detail: het verwijst naar een actor in een institutionele context, naar de rol van een individu in een sociale structuur. Participatie is dus een "institutioneel" begrip. Zijderveld (1974) introduceerde het begrip "institutionalisering" als kernbegrip in de sociologie. Het concept "institutionalisering" vormt het brandpunt van het fundamentele sociologische vraagstuk of de sociale werkelijkheid nu vooral bepaald wordt door instituties, of door gedrag van individuen. Beide zijn belangrijk, stelt hij terecht. En dat is zeker ook van toepassing in participatievraagstukken: het woord participatie verwijst zowel naar een individu (wie participeert) als naar de sociale context (waarin). Alle typen participatie komen op dit punt overeen: het gaat altijd over de actie van een individu in een sociale structuur, de rol van een persoon in een bepaalde geïnstitutionaliseerde context. Verschillende disciplines en beleidsvelden laten echter verschillende benaderingen zien van de relatie tussen individu en sociale structuur. Die relatie heeft twee kanten: "bijdragen aan" en "delen in". Het *bijdragen aan* wijst op de toegevoegde waarde van de actor in de institutie: de

bijdrage die een individu levert aan een institutie. Het *delen in* wijst op de toegevoegde waarde van de institutie voor de actor: de winsten of verworvenheden die hij of zij ontvangt vanuit die institutie. Participatie heeft dus altijd het karakter van reciprociteit. Daarbij is niet noodzakelijk sprake van een evenwichtige verdeling tussen bijdrage van het individu en de toegevoegde waarde van de institutie voor hem. Het kan gaan om wederkerigheid in de zin van *do ut des* (ik geef opdat jij geeft), maar ook om altruïsme of om samenwerking aan een gezamenlijk doel. Dit onderscheid wordt niet zelden onbewust over het hoofd gezien in beleidsontwikkeling en onderzoek. Zo wordt in onderzoek naar politieke participatie meestal benadrukt op welke manier individuen *bijdragen aan* een democratische institutie, en door economen de *bijdrage* van arbeiders *aan* een productieproces. In onderzoek naar arbeidsparticipatie van mensen met een beperking wordt juist veel meer wordt benadrukt welk voordeel de participanten daarvan hebben, dus hoe zij *delen in* de winst van het arbeidsproces: arbeid als middel tot zelfontplooiing (Kwekkeboom & Weert, 2008).

De relatie tussen individu en institutie wordt door verschillende disciplines ook op een andere manier verschillend benaderd. Zo gaat het bij economische participatie vaak over de mate waarin individuen *kunnen* participeren (capaciteiten, kennis, competenties, kwalificaties), terwijl het bij politieke participatie vaak ook gaat over mee *willen* en *mogen* doen (diversiteit van de volksvertegenwoordiging, emancipatie en discriminatie) en bij maatschappelijke participatie ook over mee *willen* doen (bereidheid tot vrijwillige inzet). Bij elk type participatie spelen kunnen, willen en mogen een rol, maar verschillende onderzoekers of beleidsmakers leggen weer verschillende nadruk. Het *kunnen* participeren gaat over het wegnemen van fysieke belemmeringen voor deelname; het *willen* participeren over de eigen motivatie van mensen, het *mogen* participeren heeft veel meer te maken met belemmeringen door anderen binnen de betreffende institutie. Welke benadering wordt gekozen, is sterk afhankelijk van degene die het participatiebegrip hanteert: een ondernemer is met name geïnteresseerd in wat werknemers bij kunnen en willen dragen aan zijn onderneming, terwijl de werknemer eerder zal nadenken over de manier waarop hij mag delen in de winst van diezelfde onderneming.

Voor (beleids)onderzoek naar participatie is dus niet alleen relevant om te bepalen om welke vorm van participatie het gaat (welk van de vijf hoofdtypen), maar ook vanuit welk perspectief de participatie wordt bekeken: vanuit de winst van de institutie voor de deelnemer, of vanuit de bijdrage van het individu voor de institutie? Ten slotte is ook van belang om na te gaan op welk aspect van participatie beleid en onderzoek zich richten: op het kunnen, willen of mogen participeren? Deze vragen kunnen voor elke vorm van participatie beantwoord worden. Ze vormen zo een goed handvat om duidelijkheid te scheppen in de spraakverwarring over het begrip.



## **PARTICIPATIE IN WMO EN PARTICIPATIEBUDGET**

Gaat het nu in de Wmo en het Participatiebudget om dezelfde vormen van participatie? Beide wetten hebben hetzelfde hoofddoel: iedereen moet mee kunnen doen in de samenleving. Deze formulering in de Memorie van Toelichting bij elk van deze wetten (TK 2004–2005; TK 2007–2008a) laat ruimte voor alle vormen van participatie. Verdere bestudering van de wettekst en de bijbehorende Memorie van Toelichting aan de hand van het conceptuele kader maakt duidelijk dat de wetgever inderdaad alle mogelijke vormen van participatie direct of indirect zou willen bevorderen, maar dat de directe invloed van de Wmo zich beperkt tot drie concrete vormen van participatie en de Wet participatiebudget tot twee andere vormen. Het gaat dus in beide wetten om verschillende dingen. Dat blijkt als nagegaan wordt welke hoofdtypen participatie bedoeld worden in beide wetten, en “wie” de wetten beogen te laten participeren “waarin”. Daarbij worden de doelen van de wet zoveel mogelijk vertaald in “kunnen”, “willen” en “mogen” participeren, en het participeren wordt waar mogelijk nog verder vertaald in “deelnemen in” of “bijdragen aan”.

*Eerste participatiedoel van de Wmo: mensen met een beperking kunnen deelnemen aan sociale verbanden*

Het eerste inhoudelijke doel is duidelijk leesbaar in de wettekst zelf (artikel 4): het bieden van voorzieningen aan mensen met een beperking om zich in het eigen huis te kunnen redden, maar ook buitenshuis mobiel te zijn zodat ze sociale contacten kunnen aangaan. Het gaat hierbij om belangrijke voorwaarden voor het kunnen participeren van mensen met een beperking, met als minimale doel dat ze kunnen deelnemen aan sociale verbanden.

*Tweede participatiedoel van de Wmo: ook weerbare burgers willen bijdragen aan burgerorganisaties en in sociale verbanden*

Het tweede inhoudelijke doel is minder direct zichtbaar in de wettekst, maar wel in de Memorie van Toelichting. De wet gaat volgens de Memorie van Toelichting uit van het principe dat mensen eerst zelf verantwoordelijk zijn om oplossingen te zoeken voor zorgvragen, maar dat ze die oplossingen ook in het eigen netwerk en in de *civil society* zoeken. De Memorie van Toelichting beschrijft het zo: “De dagelijkse inrichting van de samenleving is het primaat van de burgers en de door hen zelf verkozen sociale verbanden. [...] De regering is van mening dat een krachtige sociale structuur nodig is, waar zelforganisatie, maatschappelijke binding en eigen verantwoordelijkheid een belangrijke plaats in innemen.” (Memorie van Toelichting bij de Wmo, p. 2) Dat veronderstelt wel dat die sociale en maatschappelijke verbanden ook daadwerkelijk functioneren, dus dat zoveel

mogelijk mensen daar ook aan deelnemen. Het eerste prestatieveld van de Wmo betreft dan ook sociale samenhang op de schaal van buurten en wijken. Een tweede participatiedoel van de Wmo is dus *sociale en maatschappelijke participatie van alle Nederlanders*. Deze doelstelling is niet direct af te leiden uit de wettekst, behalve als "prestatieveld". Elke gemeente zal minimaal moeten formuleren welke beleidsdoelstelling ze heeft met de sociale samenhang op wijk- en buurtniveau, in het kader van prestatieveld 1. Hoewel de Memorie van Toelichting duidelijk is over de wens van het Kabinet dat er een "krachtige sociale structuur" ontstaat, kan de wetgever dit niet afdwingen via wetgeving voor burgerorganisaties of sociale verbanden. Het gaat er hier om, of weerbare burgers *willen* bijdragen aan een zorgzame samenleving, bijvoorbeeld door zich vanuit een vrijwilligersorganisatie in te zetten voor kwetsbare medeburgers, door hun burens een handje te helpen of door binnen hun sportvereniging na te gaan hoe mensen met een beperking meer mee kunnen doen.

*Derde participatiedoel van de Wmo: alle burgers, specifiek vragers van maatschappelijke ondersteuning, mogen bijdragen aan de ontwikkeling van Wmo-beleid*

De derde participatievorm die expliciet in de wet is vastgelegd, is geen beleidsdoel, maar een beleidsinstrument. De lokale Wmo-beleidsplannen moeten tot stand komen via participatie van burgers en burgerorganisaties in beleid. Gemeenten zijn verplicht hier in elk geval aan de vragers van maatschappelijke ondersteuning om advies te vragen over hun Wmo-beleid. Dat doen ze via daartoe opgerichte Wmo-adviesraden of -platforms.

*Indirecte doelen van de Wmo: alle burgers kunnen deelnemen in onderwijs en bijdragen aan de arbeidsmarkt*

Arbeidsparticipatie en onderwijsparticipatie zijn geen expliciete directe doelen van de Wmo, maar zeker wel indirecte doelen. Dat blijkt bijvoorbeeld in de beleidsbrief vrijwilligerswerk en mantelzorg van staatssecretaris Bussemaker (TK 2007–2008b), waarin ook activering voor de arbeidsmarkt als belangrijk doel van vrijwilligerswerk wordt genoemd. Opvoedingsondersteuning (prestatieveld 2 van de Wmo) heeft uiteraard ook veel raakvlakken met onderwijsparticipatie. Dit zijn echter doelen die buiten de directe invloedssfeer van de Wmo liggen; andere wetgeving en beleidsvelden spelen hier een grote rol, zoals het arbeidsmarktbeleid en de handhaving van de leerplicht. Het effect van de Wmo op deze participatievormen is daardoor vooral indirect, en kan alleen worden gemeten in termen van het realiseren van voorwaarden om te kunnen participeren in arbeid en onderwijs.

*Participatiedoelen van de Wet participatiebudget: alle burgers, ook allochtonen, kunnen en willen bijdragen aan de arbeidsmarkt, zo nodig via onderwijsparticipatie of maatschappelijke participatie*

## SPRAAKVERWARRING OVER PARTICIPATIE

Belangrijkste doel van de Wet participatiebudget is om mensen mee te laten doen *op de arbeidsmarkt*. Het budget wordt met name daarop gericht. Ook de integratie van allochtonen wordt in termen van arbeidsparticipatie besproken in de Memorie van Toelichting. Waar mensen onvoldoende de taal of de Nederlandse samenleving kennen om voluit mee te kunnen doen op de arbeidsmarkt, kunnen ze daarvoor onderwijsactiviteiten aangeboden krijgen op basis van het participatiebudget. Ook maatschappelijke participatie kan gestimuleerd worden, omdat mensen door inzet in onbetaald werk vaardigheden opdoen om uiteindelijk een betaalde baan te kunnen vinden.

Het gaat dus in beide wetten om andere vormen van participatie. Voor de twee wetten zijn elk verschillende participatieladders van toepassing. Voor de Wmo zijn de onderste treden van de ladder van Thomas (tot en met de trede "informele zorg") relevant. Specifiek voor Wmo-raden is een ladder burgerparticipatie in beleid veel meer relevant, bijvoorbeeld de ladder van Arnstein. Deze participatieladders zijn nauwelijks van toepassing op de Wet participatiebudget; niet voor niets ontwikkelde de VNG hier een heel andere ladder voor.

## AANBEVELINGEN VOOR HET HANTEREN VAN HET BEGRIIP PARTICIPATIE IN BELEID

Het bovenstaande is samen te vatten voor de praktijk van het beleidsonderzoek in vier aanbevelingen. Twee daarvan betreffen een concrete communicatieregel voor beleidsmakers en anderen, bijvoorbeeld onderzoekers of adviseurs die de beleidspraktijk bedienen. De derde aanbeveling gaat over de achterliggende manier van denken over participatie. De vierde aanbeveling is gericht op wetenschappers.

1. De eerste communicatieregel voor beleidsmakers die zich bezighouden met participatie, is dat **wie het woord participatie gebruikt, door middel van de nadere bepalingen aangeeft welke specifieke betekenis hij daarmee op het oog heeft: *wie* participeert *waarin*?** Door deze communicatieregel te hanteren, dwingen de gesprekspartners zichzelf heel expliciet te maken welke vormen van participatie zij wel en niet bedoelen: welke participatiecontext wordt bedoeld, welke actoren? Dat is van belang voor gesprekken tussen verschillende beleidsmakers, om spraakverwarring te voorkomen. Zo kan ook het terrein van de Wet participatiebudget helder onderscheiden worden van het terrein van de Wmo. Ook in een gesprek tussen een beleidsmaker en een beleidsonderzoeker is het van het grootste belang om de term participatie nader te bepalen. Zo kan heel expliciet gemaakt welke vormen van participatie wel en niet

gemeten zullen worden. Dat is minimaal belangrijk voor het management van de verwachtingen over de uitkomsten van het onderzoek en voor het formuleren van een heldere onderzoeksopdracht. Ook is het al een belangrijke stap in het bepalen van de onderzoeksdoelgroep: gaat het om het meedoen van burgers in een beleidsproces, dan zijn die burgers onderwerp van onderzoek, en niet alleen het beleidsproces. Gaat het om het meedoen van mensen met ggz-problematiek in sportverenigingen, dan zijn de ggz-cliënten en de sportverenigingen van belang in het onderzoek.

2. De tweede communicatieregule kan nog meer duidelijkheid scheppen in het gesprek over participatie: **wie het woord participatie gebruikt, moet participatie vertalen aan de hand van één van de werkwoorden "bijdragen aan" of "delen in" in combinatie met één van de werkwoorden "kunnen", "mogen" of "willen"**. Welke vertaling gekozen wordt, is sterk afhankelijk van de beleidsdoelen van de opdrachtgever. Is het doel van een gemeente alleen dat mensen met een lichamelijke beperking mee *kunnen* doen aan sociale contacten, dan is de onderzoeksvraag "kunnen mensen met een lichamelijke beperking delen in sociale netwerken?". Het is dan voldoende om te onderzoeken welke resultaten de gemeente geboekt heeft bij het wegruimen van fysieke belemmeringen voor deze specifieke groep mensen in hun eigen sociale omgeving. Stelt een gemeente zich ook ten doel dat er een sterke sociale infrastructuur ontstaat, dan zal het onderzoek uit meerdere deelvragen moeten bestaan: "Kunnen mensen met een verstandelijke beperking delen in sociale netwerken?", "Willen mensen met een verslaving bijdragen aan de Wmo-beleidsvorming?", "Mogen mensen met een fysieke beperking bijdragen aan de arbeidsmarkt?", "Willen de leden van de sportverenigingen bijdragen aan een sociaal netwerk rond leden met een beperking?", "Willen buurtbewoners delen in een buurtnetwerk met andere buurtbewoners met ggz-problematiek?" et cetera.
3. De derde aanbeveling betreft niet zozeer het taalgebruik, als wel een bepaalde **sensitiviteit voor het verschil tussen beleidstaal en de leefwereld<sup>2</sup> van de participant over wie het gaat**. Wie namelijk het woord "participatie" hanteert, doet dat meestal vanuit een institutioneel perspectief op de werkelijkheid. Dat is een perspectief van waaruit als het ware van bovenaf diverse sociale structuren worden onderscheiden, systemen en subsystemen (participatiecontexten en participanten) waarbinnen verschillende mensen een rol spelen. Die mensen zelf kijken meestal op een hele andere manier naar de werkelijkheid: wie komen ze tegen, wat doen ze, wat doen anderen? Hoe reageren mensen op elkaar? Wat willen ze of wat hebben ze nodig, en hoe kunnen ze dat bereiken? Zoals hierboven ook aangegeven, kunnen daarbij individuele doelen verschillen van beleidsdoelen; burens kunnen het voldoende vinden als ze goed met hun burens kunnen opschieten, terwijl het "hoogste" beleidsdoel burgerparticipatie in beleid is. Deze norm komt voort uit beleidsdoelen, en wordt niet altijd als

## SPRAAKVERWARRING OVER PARTICIPATIE

hoogste doel erkend in de leefwereld van de "participanten". Dit is zeker niet alleen een kwestie van communicatie, maar bovenstaande communicatieregels vormen wel een eerste stap, een voorwaarde, om het gesprek over de verschillende individuele en beleidsdoelen mogelijk te maken. De doelen van Wmo en participatiebudget zullen in de praktijk tussen beleidsmakers en hun doelgroep (overigens ook een "systeemwoord") moeten worden vertaald in *andere* begrippen dan "participatie". Hierdoor dwingen beleidsmakers zichzelf om de doelen van participatiebeleid te beschrijven in "leefwereldtaal".

4. De vierde aanbeveling is gericht op wetenschappers. Ook zij hebben elk in hun eigen "systeemwereld" ieder hun eigen jargon ontwikkeld. Dat gebeurt niet alleen rond het begrip participatie, maar ook rond andere begrippen zoals systeem, institutie, vermaatschappelijking, gemeenschap, leefbaarheid, sociale cohesie, burgerschap, autonomie, verantwoordelijkheid, et cetera. Vaak wordt veel wetenschappelijke arbeid besteed aan het definiëren van het begrip binnen de eigen discipline, waardoor de begrippen een hele specifieke betekenis gaan krijgen, die afwijkt van de eveneens zeer specifieke betekenis die het in een andere discipline heeft gekregen. Dat is voor de theorieontwikkeling en kennisaccumulatie van de eigen discipline belangrijk. Maar het heeft ook nadelen voor de toepassing van wetenschappelijke kennis in de praktijk, omdat er spraakverwarring optreedt tussen wetenschappers uit verschillende disciplines onderling en tussen wetenschappers en degenen die hun kennis willen benutten, bijvoorbeeld beleidsmakers. Ook voor wetenschappers zullen daarom bovenstaande communicatieregels nuttig zijn. Bovendien zou **iedere wetenschapper voor de centrale begrippen die hij hanteert in zijn eigen vakgebied zich niet alleen moeten inspannen om uit te leggen wat hij zelf bedoelt, maar ook na te gaan wat anderen (inclusief niet-wetenschappers) met hetzelfde begrip bedoelen**. Dat geldt nog eens extra voor sociale wetenschappers, die voor hun theoretische modellen veelvuldig gebruik maken van woorden uit het alledaags taalgebruik. Dat is haast niet te vermijden, omdat hun onderwerp van studie nu eenmaal alledaags *is*. Maar het leidt ook snel tot spraakverwarring, omdat iedereen een eigen, vaak normatief geladen betekenis van het op zich bekende woord kan invullen. Juist voor sociale wetenschappers is het dus van groot belang dat ze goed op de hoogte blijven van de verschillende betekenissen van de termen waarmee ze alledaagse zaken beschrijven, en dat ze de normatieve betekenissen van de feitelijke betekenissen onderscheiden. Wanneer zij de uitkomsten van een dergelijke studie bovendien toegankelijk maken voor een breed publiek, leveren ze een verhelderende bijdrage aan de maatschappelijke discussie. Inspirerende voorbeelden zijn de publieksvriendelijke publicatie van Hattinga Verschuren (1977) over het begrip "zorg" en de openbare les van Rick Kwekkeboom over "eigen verantwoordelijkheid"

(2010). Ik hoop van harte dat ook dit artikel over “participatie” kan bijdrage aan het verkleinen van de afstand tussen wetenschappelijke disciplines, beleid en maatschappij.

## NOTEN

- 1 Deze typen zijn terug te voeren op de bekende “maatschappelijke sferen”: de marktsfeer, de publieke sfeer en de privésfeer, waarbij binnen de privésfeer onderscheid wordt gemaakt tussen participatie in formele en informele contexten. Onderwijsparticipatie is als apart type participatie ingedeeld, omdat onderwijs op grond van verschillende argumenten zowel in de publieke als in de private of marktsfeer zou kunnen worden ingedeeld.
- 2 “Leefwereld” en de tegenhanger “systeemwereld” zijn begrippen van Habermas, zie Habermas 1981, pp. 173–296.

## LITERATUUR

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., & Pommer, E. (2007). *De sociale staat van Nederland 2007*. [The Social State of The Netherlands 2007]. SCP-publicatie 2007/20. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Bijl, R., Boelhouwer, J., Pommer, E., & Schyns, P. (Eds.). (2009). *De sociale staat van Nederland 2007*. SCP-publicatie 2009-14 [The Social State of The Netherlands. A publication by The Netherlands Institute for Social Research]. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Broese van Groenou, M. & Deeg, D. J. H. (2010). Formal and informal social participation of the ‘young-old’ in The Netherlands in 1992 and 2002. *Ageing & Society*, 30(3), 445–465.
- Collée, A. C. (1999). Participatie in het zuiden. *Vijf participatieve benaderingen toepasbaar bij milieuprojecten in ontwikkelingslanden*. Instituut voor Milieuvraagstukken, IVM-rapport R-99/10 [Participation in the South: Five Participative Approaches that are Applicable to Environmental Projects in Developing Countries]. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Dalemans, R. J. P., Witte, L. de, Wade, D., & Van den Heuvel, W. (2010). Social participation through the eyes of people with aphasia. *International Journal of Language & Communication Disorders*, 45(5), 537–550.
- Donnelly, E. A. & Hinterlong, J. E. (2010). Changes in social participation and volunteer activity among recently widowed older adults. *Gerontologist*, 50(2), 158–169.

#### SPRAAKVERWARRING OVER PARTICIPATIE

- Edelenbos, J., Domingo, A., Klok, P.-J., & Tatenhove, J. van. (2006). *Burgers als beleidsadviseurs. Een vergelijkend onderzoek naar acht projecten van interactieve beleidsvorming bij drie departementen* [Citizens as Policy Advisors. A Comparative Research on Eight Projects on Interactive Policy Development at three Departments]. Amsterdam: Instituut voor Publiek en Politiek. Retrievable from: <http://www.publiek-politiek.nl/Bestanden/Burgers-als-Beleidsadviseurs>.
- Habermas, J. (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns. Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. [The Theory of Communicative Action, Vol. 2: A critique of functionalist reason]. Frankfurt am Mein: Suhrkamp Verlag.
- Hattinga Verschuren, J. C. M. (1977). *Het verschijnsel zorg* [The Care Phenomenon]. Lochem: De Tijdstroom.
- Jager-Vreugdenhil, M. & Kuiper, R. (2006). *Anders, nl. ... Een onderzoek naar de participatie van vrouwen in de ChristenUnie* [Free Response. A Research on Women Participation in the Christian Political Party ChristenUnie]. Zwolle: Centrum voor Samenlevingsvraagstukken.
- Jehoel-Gijsberts, G. (2002). *Sociale uitsluiting. Een conceptuele en empirische verkenning* [Social Exclusion. A Conceptual and Empirical Exploration]. SCP-werkdocument 99. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Koster, M., Pijl, S. J., Nakken, H. & Van Houten, E. (2010). Social participation of students with special needs in regular primary education in The Netherlands. *International Journal of Disability, Development & Education*, 57(1), 59–75.
- Kwekkeboom, M. H., & Weert, C. M. C. van (2008). *Meedoen en gelukkig zijn. Een verkennend onderzoek naar de participatie van mensen met een verstandelijke beperking of chronische psychiatrische problemen* [Join In and Be Happy. An Exploratory Research on the Participation of People with Intellectual Disability or Chronic Psychiatric Problems]. SCP/Avans Hogeschool. SCP-publicatie 2008/17. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Kwekkeboom, M. H. (2010, November). *De verantwoordelijkheid van de mensen zelf. De (her)verdeling van de taken rond zorg en ondersteuning tussen overheid en burgers en de betekenis daarvan voor de professionele hulpverlening*. [People's Own Responsibility. The (Re)division of Care and Support Tasks between Government and Citizens and Its Meaning to Professional Care]. Public Lecture 3 November 2010, Hogeschool van Amsterdam. Amsterdam: HvA Publicaties.
- Leyenaar, M. (2007). *De last van ruggespraak* [The Burden of Consultation]. Rede uitgesproken bij aanvaarding van het ambt van hoogleraar vergelijkende politicologie, in het bijzonder politieke vernieuwing en participatie aan de Radbouduniversiteit [Inaugural Lecture]. Nijmegen: Radboud Universiteit.

- Mars, G. M. J., Kempen, G. I. J. M., Mesters, I., Proot, I. M. & Van Eijk, J. Th. M. (2008). Characteristics of social participation as defined by older adults with a chronic physical illness. *Disability & Rehabilitation*, 30(17), 1298–1308.
- Penninx, K., Mertens, H., & Meijer, L. (2004). *Thuis in de buurt. Wijkgericht werken aan wonen, zorg en welzijn voor kwetsbare mensen* [At Home in the Neighbourhood. Community Interventions in Housing, Social Care and Well Being for Vulnerable People]. Utrecht: NIZW.
- Searle, J. R. (1995). *The construction of social reality*. New York: Free Press.
- Searle, J. R. (2005). What is an institution? *Journal of Institutional Economics*, 1(1), 1–22.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2001). *De sociale staat van Nederland 2001*. [The Social State of The Netherlands 2001. A Publication by The Netherlands Institute of Social Research]. SCP-publicatie 2001/14. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2003). *De sociale staat van Nederland 2003*. [The Social State of The Netherlands 2003]. SCP-publicatie 2003/12. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sociaal en Cultureel Planbureau. (2005). *De sociale staat van Nederland 2005*. [The Social State of The Netherlands 2005]. SCP-publicatie 2005/14. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- TK 2004–2005. *Wet maatschappelijke ondersteuning, Memorie van Toelichting* [Social Support Act, Explanatory Memorandum] Kamerstukken II, 2004/05, 30 131, nr. 3, Tweede Kamer.
- TK 2007–2008a. *Wet Participatiebudget, Memorie van Toelichting* [Participation Act, Explanatory Memorandum] Kamerstukken II, 2007/08, 31 567, nr. 3, Tweede Kamer.
- TK 2007–2008b. *Mantelzorg en vrijwilligerswerk 2008–2011 Voor elkaar* [Informal Care and Volunteering 2008–2011. Manage It Together]. Kamerstukken II, 2007–2008, 30 169, nr. 11, Tweede Kamer.
- Vereniging Nederlandse Gemeenten [VNG]. (2010). *Stroomschema Tredebepaling*. Retrievable from [www.participatieladder.nl](http://www.participatieladder.nl).
- Zijderveld, A. C. (1974). *Institutionalisering. Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen* [Institutionalisation. A Study on the Methodological Dilemma of Social Science]. 2<sup>e</sup> druk (eerste druk: 1966). Meppel: Boom.