

Participatie in een inclusief Zuid-Holland, doen de laaggeletterden mee?

Een onderzoek naar de verschillende perspectieven bij de participatie van laaggeletterden binnen de provincie Zuid-Holland.



(De Wit, 2020)

Naam: Job Holzhauer

Studentnummer: 376594

Stageorganisatie: provincie Zuid-Holland

Stagebegeleider: Frenk Bekkers

Scriptiebegeleider: dr. M.A.C. van Ostaijen

Tweede lezer: Prof. dr. P.W.A. Scholten

Datum: 3-8-2020

Aantal woorden (excl. Literatuurlijst en bijlagen): 19845

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis waarmee ik mijn bestuurskundemaster Beleid & Politiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam afrond.

Ik heb vanaf februari 2020 tot en met juli 2020 stage gelopen bij de provincie Zuid-Holland. Hier heb ik als stagiair meegewerkt met de ToekomstAgenda en Kennis Zuid-Holland. Naast meewerken heb ik ook een onderzoek uitgevoerd tijdens mijn stage. Dit onderzoek ging over een het participeren van laaggeletterden in een inclusief Zuid-Holland en het resultaat daarvan is deze thesis. Ik heb tijdens mijn stage veel geleerd en heb me altijd welkom gevoeld. Ondanks het thuiswerken, vanwege corona, bleef er structuur en duidelijkheid bij de provincie. Daarvoor wil ik verschillende medewerkers van de provincie bedanken en in het speciaal Frenk Bekkers, Leo Hamerlinck en Karen Jas.

Voor steun bij het schrijven van mijn scriptie wil ik mijn ouders bedanken voor de mentale en fysieke steun toen ik tijdens corona thuis in Emmen heb gewerkt. Ook mijn twee huisgenoten, Rashed en Max, wil ik bedanken voor de ontspanning tussen het schrijven door. Daarnaast wil ik mijn zus bedanken voor de kritische blik op mijn taalgebruik en wil ik mijn groepsgenoten van de scriptiekring bedanken voor de kritische, maar altijd positieve feedback die ik kreeg. Alles moest via videobellen en toch voelde het als een hechte groep.

Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken en ook de vrijwilligers van stichting Lezen & Schrijven die mij geholpen hebben met het leggen van contacten en het mogelijk hebben gemaakt om de interviews te houden. Zonder deze mensen was het zeker niet gelukt.

Ten slotte wil ik mijn scriptiebegeleider Mark van Ostaijen bedanken voor de begeleiding tijdens het gehele proces. Door corona moest hij ook zeker andere manieren van begeleiding zoeken, maar dit viel niet te merken. Hij was goed bereikbaar en gaf iedereen een positief gevoel. Ik heb daardoor veel geleerd in de afgelopen periode en kijk met een goed gevoel terug.

Ik wens u veel leesplezier toe!

Job Holzhauer

Rotterdam, augustus 2020

Samenvatting

De hoofdvraag van dit onderzoek is: Wat is het overheids- en burgerperspectief op participatiemogelijkheden van laaggeletterden binnen de provincie Zuid-Holland en welke verbeterpunten komen daaruit voort? Dit is gedaan via een kwalitatief onderzoek. Verschillende taalambassadeurs, medewerkers van de provincie en een docent Nederlands zijn geïnterviewd.

Laaggeletterdheid is een maatschappelijk probleem in heel Nederland en ook zeker in de provincie Zuid-Holland. Het aantal laaggeletterden groeit nog steeds. Dit onderzoek is gericht op hoe laaggeletterden participeren en kunnen participeren in Zuid-Holland. De provincie heeft als ambitie een inclusief Zuid-Holland waarbij iedereen mee kan doen. Dan is het belangrijk dat de ruim 500.000 laaggeletterden ook de mogelijkheid moeten hebben om mee te kunnen doen.

In de literatuur was het nooit heel duidelijk hoe laaggeletterden participeren bij de overheid. Verschillende onderzoeken gaven verschillende conclusies. Wel was over laaggeletterden bekend dat ze minder participeren in de samenleving, vaak onder de lage inkomensklassen vallen en moeite hebben met het vinden van werk. Binnen dit onderzoek is geprobeerd aan de hand van verschillende vormen van interactieve beleidsvormingen en de participatieladder van Arnstein te kijken hoe laaggeletterden participeren.

Het uiteindelijke antwoord op de hoofdvraag is dat laaggeletterden non-participeren. Ze behalen niet de beoogde trede op de participatieladder en hierdoor lijkt het dat laaggeletterden niet participeren. Ze willen wel participeren of co-creëren. Vooral meepraten en meedenken is iets waar laaggeletterden het meest interesse in hebben.

Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting	3
1. Inleiding	6
1.1. Aanleiding	6
1.2. Probleemstelling	7
1.2.1. Doelstelling	8
Vraagstelling	9
1.3. Relevantie	9
1.3.1. Maatschappelijke relevantie	9
1.3.2. Wetenschappelijke relevantie	10
1.4. Leeswijzer	11
2. Theoretisch kader	11
2.1. Inclusief beleid	11
2.1.1. Inclusie	11
2.2. Participeren in beleid	13
2.2.1. Interactieve beleidsvorming	13
2.2.2. Participatieladder	15
2.3. Laaggeletterdheid	18
2.3.1. Wat is laaggeletterdheid en waar komen de cijfers vandaan?	19
2.3.2. De positie van laaggeletterden in de maatschappij	20
2.3.3. Verschil tussen laaggeletterden en geletterden in de samenleving	21
2.4. Conclusie en verwachting	22
3. Methode	23
3.1. Typen methoden	23
3.2. Betrouwbaarheid en validiteit	26
3.3. Beperkingen	27
4. Operationalisatie	28
5. Context	32
5.1. Inclusieve participatie bij de provincie	33
6. Data-verzameling	34
6.1. Openheid	34
6.1.1. Overheidsperspectief	34
6.1.2. Burgerperspectief	36
6.2. gelijkwaardigheid	38
6.2.1. Overheidsperspectief	38

6.2.2. Burgerperspectief	39
6.3. Debat	40
6.3.1. Overheidsperspectief	40
6.3.2. Burgerperspectief	42
6.4. Invloed.....	43
6.4.1. Overheidsperspectief	43
6.4.2. Burgerperspectief	45
7. Analyse	45
7.1. Wat is het ambtelijk en provinciaal perspectief op participatiemogelijkheden voor laaggeletterden binnen de provincie Zuid-Holland?	45
7.1.1. Openheid.....	46
7.1.2. Gelijkwaardigheid	47
7.1.3. Debat.....	48
7.1.4. Invloed.....	48
7.1.5. Conclusie	49
7.2. Wat is het perspectief van laaggeletterden op participatiemogelijkheden binnen de provincie Zuid-Holland?	49
7.3. Hoe zijn de perspectieven op participatiemogelijkheden te verklaren?	51
7.4. Welke verbeteringen zien laaggeletterden op participatiemogelijkheden binnen de provincie Zuid-Holland?	52
7.4.1. Openheid	52
7.4.2. Gelijkwaardigheid	53
7.4.3. Debat	53
7.4.4. Invloed.....	53
7.4.5. Conclusie	54
8. Conclusie	54
8.1. Reflectie.....	57
8.2. Aanbevelingen.....	58
Literatuurlijst.....	60
Bijlage 1: verkennend interview.....	65
Bijlage 2: Interviewvragen	65
Bijlage 3: Participatiekompas.....	69

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In het coalitieakkoord van provincie Zuid-Holland 2019-2023 is geschreven: “*Wij kiezen voor een open en inclusieve samenleving met gelijke kansen voor iedereen, waarin iedereen meetelt en meedoet.*” (Provincie Zuid-Holland, 2019, pp. 1). De provincie heeft in het algemeen geen formele bevoegdheden in het sociale domein, maar wel in de sociale leefomgeving van burgers. Hierdoor zijn binnen de provincie Zuid-Holland sinds kort een aantal verkennende onderzoeken gestart die zich richten op het sociale domein. Zo is er een nieuw programma in voorbereiding genaamd ‘Inclusief Zuid-Holland’ met een aantal inclusiviteitsdoelen. Doel van de provincie is om zowel de samenleving als de provinciale organisatie inclusiever te krijgen. Inclusie houdt in dat iedere burger, op zijn eigen manier, deel moet kunnen nemen aan alle facetten van de samenleving (Van Houten, 2008).

De provincie Zuid-Holland laat de laatste jaren verschillende onderzoeken uitvoeren door onderzoeksbureaus met als thema inclusie. Deze onderzoeken richten zich op verschillende thema’s zoals vervoersarmoede, toegang tot werk, sociale verschillen/overeenkomsten en de toegang tot voorzieningen. Echter, wordt bij geen van deze onderzoeken aandacht besteed aan laaggeletterden. In het rapport van I&O Research, over toegang tot voorzieningen, wordt gesteld dat laaggeletterden, naast ouderen, onvoldoende vertegenwoordigd zijn in het onderzoek (Bouwmeester, Klein Kranenburg & Nannes, 2019). De data voor het onderzoek werd verzameld door middel van een online vragenlijst en formulieren. Daarnaast werkten ze met focusgroepen waar vooral midden en hoger opgeleiden deelnamen. Omdat burgers die laaggeletterd zijn, veel moeite hebben met het invullen van een vragenlijst of formulier (Labyrinth, 2019), zijn zij in het onderzoek niet of nauwelijks gehoord. Daarnaast gaat het onderzoek van Panteia genaamd *Sociale inclusie en vervoersarmoede in de provincie Zuid-Holland* ook via een vragenlijst. In het onderzoek kijken ze naar het onderwerp vervoersarmoede, dit gaat in op of burgers kunnen komen waar ze willen komen. Wanneer er sprake is van vervoersarmoede kunnen burgers minder deelnemen aan de maatschappij (Panteia, 2019).

Eind 2019 heb ik actief gewerkt aan een opdracht over laaggeletterden in opdracht van het Ministerie van Algemene Zaken. Volgens nationaal onderzoek van stichting Lezen & Schrijven zijn in Nederland, naar schatting, meer dan 2.5 miljoen burgers laaggeletterd, waarvan tweederde autochtoon is. Laaggeletterden zijn burgers die moeite hebben met taal. Dit houdt in dat ze een taalniveau hebben dat onder 1B of 2F valt, respectievelijk

anderstaligen en Nederlandstaligen. Vaak gaat dit samen met moeite hebben met rekenen en slechte digitale vaardigheden. Dit zorgt ervoor dat deze groep moeite heeft met simpele dingen in het dagelijkse leven (Stichting Lezen & Schrijven, 2018). De groep van laaggeletterden is groot en gevarieerd en het kost de samenleving veel geld. Opvallende cijfers over laaggeletterden tonen aan dat hiervan bijna driekwart miljoen een baan heeft en bijna 18% van de huidige 15-jarigen een risico loopt om laaggeletterd te worden. Het kost de laaggeletterde zelf ongeveer 575 euro per jaar extra omdat hij of zij laaggeletterd is. Voor de hele Nederlandse samenleving kost laaggeletterdheid 1 miljard per jaar (Stichting Lezen & Schrijven, 2018).

Het probleem van laaggeletterdheid is overal in Nederland, maar de provincie Zuid-Holland heeft, qua percentage, het één na hoogste aantal laaggeletterden. Van alle inwoners in Zuid-Holland is ongeveer 15% laaggeletterd (Stichting Lezen & Schrijven, 2018). Dit betekent dan het aantal laaggeletterden in Zuid-Holland bestaat uit ruim 550.000 burgers (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019). Stichting Probiblio heeft het, in een onderzoek uit 2019, over ongeveer 700.000 laaggeletterden in de provincie Zuid-Holland (Probiblio, 2019). Beide aantallen zijn schattingen, de precieze aantallen zijn niet bekend. Het aantal laaggeletterden lijkt te groeien in zowel Zuid-Holland als in heel Nederland. Voor inclusief beleid, waar binnen de provincie momenteel over nagedacht wordt, zou het dan logisch kunnen zijn om deze groep mee te nemen in onderzoek, maar dit lijkt, kijkend naar de eerdergenoemde onderzoeken, niet te gebeuren binnen de provincie Zuid-Holland.

1.2. Probleemstelling

De provincie stelt in het coalitieakkoord dat de provincie inclusief moet zijn. Dit houdt in dat iedereen in de provincie mee moet doen en dat de provincie dit wil bereiken in samenwerking met de burgers (Provincie Zuid-Holland, 2019). Binnen de nieuwe Omgevingswet¹, die ingaat in 2022, is participatie een centraal onderdeel. Op de website van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat:

“De Omgevingswet bepaalt dat burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties moeten kunnen deelnemen aan beleid- en besluitvormingsprocessen. Participatie verhoogt de kwaliteit van beleid en besluiten, draagt bij aan het draagvlak en voorkomt onnodige

¹ Op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet> is hierover meer informatie te vinden.

vertraging door bezwaar- en beroepsprocedures.” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020)

Deze omgevingswet is voor de provincie zeer belangrijk. Dus dit houdt in dat participatie een grotere rol gaat spelen bij de provincie.

Inclusief Zuid-Holland houdt onder andere in dat voor alle groepen inwoners voorzieningen toegankelijk en bereikbaar moeten zijn. Maar in onderzoeken van onder andere I&O research en Panteia worden ouderen en laaggeletterden niet meegenomen (Bouwmeester, Klein Kranenburg, & Nannes, 2019; Panteia, 2019). Laaggeletterdheid is wel een probleem in Nederland en de provincie. De Sociaal Economische Raad (SER) luidde in 2019 de noodklok over de problematiek rond laaggeletterden. Het rapport stelt dat het zowel voor de burgers zelf als voor de samenleving een zeer indringend vraagstuk is (SER, 2019). Daarnaast wordt in een rapport van PricewaterhouseCoopers (PWC) gesteld dat laaggeletterdheid invloed heeft op de mate waarin men participeert in de samenleving en dus meedoet (Schaufeli & Velthuisen, 2018).

Al is er ook literatuur die stelt dat er geen verschil is in participatie tussen laaggeletterden en burgers die geletterd zijn (Buddeberg, 2019). In verschillende onderzoeken naar consumentengedrag van laaggeletterden en geletterden worden verschillende conclusies getrokken. Sommige auteurs stellen dat laaggeletterden eerder in verkooptrucs trappen (Adkins & Ozanne, 2005) terwijl andere stellen dat er geen verschil zit in het gedrag als consument (Childers, DelVecchio & Jae 2011). Het lijkt nog niet helemaal zeker of laaggeletterden wel minder participeren in de samenleving dan geletterden.

Hoe kan dan gekeken worden naar de relatie tussen inclusie en laaggeletterdheid? Uit een evaluatieonderzoek van Universiteit Maastricht blijkt dat sociale inclusie kan groeien wanneer burgers geholpen worden met taalvaardigheid. Daarnaast is er sprake van een afname van een sociaal isolement en verbetert de positie op de arbeidsmarkt (De Greef, Ipektzidou, & Segers, 2018). Bij een onderzoek naar een inclusieve samenleving is het mogelijk verstandig om hier laaggeletterden in mee te nemen. De SER luidde de noodklok en uit onderzoek van PWC blijkt dat laaggeletterden een grote afstand tot de samenleving voelen. Dus is een onderzoek naar de participatie van laaggeletterden interessant.

1.2.1. Doelstelling

In de eerdergenoemde onderzoeken worden laaggeletterden niet of nauwelijks meegenomen. Voor inclusief beleid is het belangrijk dat deze 15% van de samenleving gezien en gehoord

wordt. Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen welke positie laaggeletterden innemen en kunnen innemen als participanten bij de beleidsontwikkeling naar een inclusief Zuid-Holland. Dit is gedaan door middel van interviews met laaggeletterden uit Zuid-Holland, een interview met een docent Nederlands voor laaggeletterden en interviews met medewerkers van de provincie. Daarnaast is er onderzoek gedaan naar het beleid van de provincie Zuid-Holland. Binnen het onderzoek is er gekeken vanuit het burgerperspectief en vanuit het overheidsperspectief van de provincie en ambtenaren van de provincie. Dit onderzoek is gedaan aan de hand van interviews en documentanalyse. Omdat laaggeletterden binnen eerdergenoemde onderzoeken door de provincie worden overgeslagen kan aan de hand van dit kwalitatieve onderzoek gekeken worden welke rol ze wel vervullen. In september 2020 wil de provincie de verkenning afronden waarin onderzocht wordt hoe ze de inclusiviteitsdoelen kunnen bereiken. Hierin kan dan de situatie met de participatie van laaggeletterden meegenomen worden.

Vraagstelling

De vraagstelling luidt als volgt: Wat is het overheids- en burgerperspectief op participatiemogelijkheden van laaggeletterden binnen de provincie Zuid-Holland en welke verbeterpunten komen daaruit voort?

Deelvragen:

1. Wat is het ambtelijke en provinciale perspectief op participatiemogelijkheden voor laaggeletterden binnen de provincie Zuid-Holland?
2. Wat is het perspectief van laaggeletterden op participatiemogelijkheden binnen de provincie Zuid-Holland?
3. Hoe zijn de perspectieven op participatiemogelijkheden te verklaren?
4. Welke verbeteringen zien laaggeletterden op participatiemogelijkheden binnen de provincie Zuid-Holland?

1.3. Relevantie

1.3.1. Maatschappelijke relevantie

In het coalitieakkoord van de provincie Zuid-Holland wordt er geschreven over een inclusieve leefomgeving. Dit houdt in dat iedereen mee kan doen in de maatschappij. De provincie wil inclusiviteit bereiken op elk ambitieniveau, wat nader toegelicht wordt in hoofdstuk 4. Om dit

te bereiken worden er door de provincie verschillende onderzoeken uitgevoerd. In deze onderzoeken worden laaggeletterden niet of nauwelijks meegenomen. Terwijl uit verschillende onderzoeken blijkt dat burgers die laaggeletterd zijn, meer afstand voelen tot de maatschappij en minder participeren. In het onderzoek van I&O Research over voorzieningengebruik wordt benoemd dat laaggeletterden buiten het onderzoek vallen. Voor inclusief beleid kan het handig zijn om laaggeletterden te laten participeren. Laaggeletterden meenemen in een kwantitatief onderzoek is zeer lastig doordat ze moeite hebben met vragenlijsten en slecht bereikbaar zijn, maar het is op kleine schaal is het wel mogelijk. Het is belangrijk om, via kwalitatief onderzoek, het beleid gericht op de participatie van deze groep in kaart te brengen binnen de provincie.

Daarnaast is het voor laaggeletterden mogelijk interessant om te onderzoeken hoe zij meer mee kunnen doen in de samenleving. Hierdoor kan de positie van laaggeletterden verbeteren in de maatschappij en op persoonlijk niveau kan dit bijdragen aan hun gevoel van eigenwaarde en agency. Daarnaast kan de samenleving er financieel van profiteren.

1.3.2. Wetenschappelijke relevantie

Binnen de wetenschappelijke literatuur zijn er meerdere onderzoeken gedaan naar hoe laaggeletterden zich redden met dagelijkse bezigheden. Zo bleek uit een onderzoek dat laaggeletterden vaak gebruik maken van hun directe omgeving wanneer ze ergens niet uitkomen. Daarnaast blijkt uit hetzelfde onderzoek dat ze vatbaarder zijn voor het maken van misleidende aankopen (Adkins & Ozanne, 2005). Childers, DelVecchio en Jae (2011) daarentegen stellen dat er geen radicaal verschil is tussen laaggeletterden en geletterden wanneer er wordt gekeken naar het gedrag als consument.

Er is een discussie in de wetenschap over de mate van participatie van laaggeletterden. Zo stellen verschillende rapporten en onderzoeken dat laaggeletterden minder participeren in onderdelen van de samenleving (Schaufeli & Velthuisen, 2018). Buddeberg (2019) stelt dat uit verschillende kwalitatieve onderzoeken blijkt dat dit helemaal niet zo zeker is. In het theoretisch kader worden beide debatten verder uitgewerkt.

Deze wetenschappelijke debatten laten zien dat er onduidelijkheid is of er wel of geen verschillen zijn tussen laaggeletterden en niet-laaggeletterden in het meedoen in de samenleving. Het doel van dit onderzoek is te laten zien welke positie laaggeletterden hebben op het gebied van participatie. Hier is binnen de wetenschap nog geen direct onderzoek naar gedaan. Uit een gesprek met medewerkers van de gemeente Rotterdam, die actief werken met laaggeletterden, werd duidelijk verteld dat het belangrijk is bij inclusief beleid om niet te

spreeken over, maar met doelgroepen (gemeente Rotterdam, persoonlijke communicatie, 8-5-2020).

1.4. Leeswijzer

Eerst wordt in het theoretisch kader, hoofdstuk 2, belangrijke concepten van het onderzoek uitgewerkt. Hierin wordt het wetenschappelijke debat beschreven over laaggeletterdheid en of er verschillen zijn tussen laaggeletterden en geletterden in de maatschappij. Daarnaast wordt toegelicht wat inclusief beleid inhoudt. Tevens wordt besproken hoe burgers betrokken kunnen worden bij beleid. Daarna wordt in de methode, hoofdstuk 3, uitgewerkt hoe dit onderzoek plaats zal vinden. Hieropvolgende komt de operationalisatie. Vervolgens wordt de context in hoofdstuk 5 toegelicht en uiteindelijk volgen de resultaten van het onderzoek en een analyse van de resultaten in hoofdstuk 6 en 7. Hier worden de interviews en het beleid van de provincie geanalyseerd. Aan de hand van de analyse en mogelijkheden binnen de provincie wordt uiteindelijk de hoofdvraag beantwoord. Na deze conclusie volgt nog een reflectie op het onderzoek en aanbevelingen voor verder onderzoek en voor de organisatie.

2. Theoretisch kader

In het theoretisch kader zullen verschillende concepten uitgewerkt worden. Belangrijke concepten uit dit onderzoek zijn participatie, laaggeletterdheid en inclusief beleid. Ook worden eventuele relaties tussen deze concepten uitgewerkt. Daarnaast zal het wetenschappelijke debat over participeren in de samenleving tussen laaggeletterden en geletterden uitgewerkt worden.

2.1. Inclusief beleid

Zoals beschreven, is de provincie Zuid-Holland bezig met inclusief beleid en wil zij een inclusieve provincie zijn. De provincie zet zich in voor een inclusieve samenleving waarbij iedereen gelijke kansen heeft en niemand buitengesloten wordt. Een provincie waarbij iedereen meetelt en iedereen meedoet (Provincie Zuid-Holland, 2019). Wat volgens de theorie precies inclusie is, zal in dit hoofdstuk beschreven worden.

2.1.1. Inclusie

Auteurs schrijven dat een inclusieve samenleving een samenleving is “*waar iedereen, ongeacht zijn of haar culturele achtergrond, sekse, leeftijd en talenten of beperkingen, tot zijn recht kan komen door op een gelijkwaardige manier deel te nemen aan de maatschappij*” (Bolsenbroek & van Houten, 2015, pp. 13.) Deze paragraaf beschrijft hoe er verschillend naar

inclusie wordt gekeken in de literatuur. Uiteindelijk wordt beschreven welke definitie van inclusie gebruikt wordt in dit onderzoek.

Bolsenbroek en Van Houten maken onderscheid tussen twee soorten inclusie. Zo bestaat er een vorm van sociale inclusie en een vorm die de auteurs 'procesinclusie' noemen. Bij procesinclusie gaat het om deelname van burgers aan sociale activiteiten en waarbij het van belang is dat ze hier een betekenisvolle rol in kunnen spelen. Hierbij gaat het om toenemende participatie van elk individu. Dit is iets wat vooral georganiseerd wordt door persoonlijke initiatieven en niet door de overheid. Bij sociale inclusie komt het initiatief wel van de overheid. Dit is waar inclusief beleid op gericht is. Het gaat hierbij om gelijkwaardige participatie van groepen in de maatschappij die vaak achtergesteld zijn (Bolsenbroek & van Houten, 2015). De onderzoeken van de provincie Zuid-Holland lijken zich voornamelijk op deze vorm van inclusie te richten.

Andere onderzoeken beschrijven sociale inclusie op een andere manier. Zo is er onderzoek gedaan naar een inclusieve samenleving voor ouderen in Europa. Er wordt onderscheid gemaakt tussen economische, politieke en sociale inclusie. Bij politieke inclusie gaat het om dat iedereen politiek kan meedoen en economische inclusie is dat er geen armoede is waardoor burgers niet kunnen deelnemen. Sociale inclusie wordt minder eenduidig beschreven. De auteurs zien het als een multidimensionaal fenomeen. Gaat het namelijk alleen om de kwaliteit van het leven van de burgers of gaat het om alle relevante aspecten van het leven? Uiteindelijk komen de auteurs tot verschillende conclusies waarbij sociale inclusie bestaat wanneer burgers zich waardevol voelen voor de samenleving. Daarnaast is het belangrijk dat er de mogelijkheden zijn om deel te nemen aan de samenleving, dus participatie moet voor iedereen makkelijker zijn (Börsch-Supan, Kneip, Litwin, Weber, & Myck, 2015).

Hedetoft (2013) stelt dat het grote probleem bij sociale inclusie is, dat het veel verschillende interpretaties heeft. Daarnaast zijn er veel debatten over hoe sociale inclusie is te bereiken. Het zorgt voor debatten binnen gemeenschappen waar fragmentatie, individualisme en integratie thema's zijn die meespelen. Dit terwijl Hedetoft stelt dat we als samenleving moeten nastreven om sociale inclusie te willen bereiken en hierover als gemeenschap eensgezind moeten zijn. Inclusie lijkt dus afhankelijk van welk perspectief het bekeken wordt. Verder stelt Oxoby (2009) dat sociale inclusie niet los gezien kan worden van sociale cohesie en sociaal kapitaal. Het concept van sociale inclusie lijkt zich vooral te richten op een term waarbij het gaat over het feit dat individuen alle bronnen en instituties kunnen bereiken wanneer dit nodig is. Atkinson (1998) noemde het in de vorige eeuw een term die

geen precieze definitie heeft en een verschillende betekenis heeft voor iedereen. Door middel van interviews en documentanalyse kan gekeken worden welke definitie de provincie ervoor gebruikt.

2.2. Participeren in beleid

De inclusieve leefomgeving is beschreven als een nieuw beleidsthema voor de provincie Zuid-Holland. Dit sluit aan bij doel tien van de Sustainable Development Goals van de Verenigde Naties die in 2015 zijn uitgebracht. Dit is het verminderen van ongelijkheid (Verenigde Naties, z.d.). De provincie wil een inclusief Zuid-Holland waar iedereen meetelt en meedoet. Dit willen ze bereiken door samenwerking met verschillende organisaties, maar ook met de bewoners. Participeren is hierin dus een belangrijk onderdeel (Provincie Zuid-Holland, 2019). Dit is in lijn met interactieve beleidsvorming, een proces waarbij een gevarieerde groep betrokken is bij beleid voor een gebied waar hun belangen liggen (Edelenbos, Teisman, & Reuding, 2001). Binnen deze interactieve beleidsvorming bestaat participatie en dat wordt eerst uitgewerkt in dit hoofdstuk, maar er zijn ook andere manieren hoe burgers participeren zoals coproductie en co-creatie.

2.2.1. Interactieve beleidsvorming

Edelenbos, Teisman en Reuding (2001) zeggen dat interactieve beleidsvorming kan zorgen voor een betere verbinding tussen burger en overheid, de legitimiteit versterken van de overheid, kennis vergroten en zorgen voor betere oplossingen. Dat kan alleen als de volledige potentie van deze interactieve beleidsvorming wordt gebruikt. Er lijkt voor overheden een barrière te zijn om over te gaan op interactieve besluitvorming volgens de auteurs. Toch hebben verschillende provincies, waaronder de provincie Zuid-Holland, in het verleden al geëxperimenteerd met interactieve beleidsvorming. De termen die gebruikt worden bij het betrekken van stakeholders zijn heel verschillend. Voorbeelden zijn coproductie, co-creatie en communicatieve sturing. De auteurs spreken liever van interactieve beleidsvorming of participatie. Hierbij zijn vier belangrijke elementen aanwezig: openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed (Edelenbos, Teisman, & Reuding, 2001). Eerst zal dit vanuit participatie uitgewerkt worden, daarna zullen co-creatie en coproductie uitgewerkt worden.

2.2.1.1 Participatie

Een vorm van interactieve beleidsvorming is participatie. Dit kan verbonden worden aan de vier eerdergenoemde kenmerken. Openheid is een dominant kenmerk omdat openheid

noodzakelijk is voor een interactieve beleidsaanpak. Wanneer het een gesloten beleidsaanpak is, worden de beslissingen grotendeels onafhankelijk genomen. Participatie van andere belanghebbenden is daardoor niet nodig. Dit wordt bij participatie dus vermeden. Het tweede element is gelijkwaardigheid, waarbij alle belanghebbenden van gelijke waarde zijn in het beleidsproces. Het streven is een zo gelijk mogelijke verdeling tussen middelen bij deelnemers. Het derde element is debat en onderhandeling tussen alle belanghebbenden. Dit proces is noodzakelijk bij interactieve beleidsvorming. Het laatste element is dat de burgers en andere belanghebbenden invloed hebben. Ze moeten daadwerkelijk participeren, kritiek kunnen leveren en kennis delen. Dit is te linken aan participatieladders waar later in dit hoofdstuk op terug gekomen wordt (Edelenbos, Teisman, & Reuding, 2001).

Participatie is een potentiële manier van het uitvoeren van inclusief beleid en valt onder interactieve beleidsvorming. Echter, zoals eerder genoemd zijn er ook andere vormen. Welke hieronder toegelicht worden.

2.2.1.2. Co-creatie

De Koning en Van den Broek (2010) schreven dat de overheid co-creatie moet gebruiken bij beleid. Burgers moeten niet alleen meer gepeild worden wat ze van dingen vinden, maar ook actief betrokken worden bij het maken van beleid. Co-creatie kan toegepast worden op elke fase van het beleidsproces. Het wordt vaak gezien als de oplossing voor problemen in het sociale domein. De gebruiker voegt waarde toe aan het geheel. Hierbij wordt er samengewerkt met de gebruiker en kan hij of zij op gelijkwaardige manier meebeslissen. Belangrijke onderdelen zijn evalueren, reflecteren en gelijktijdig verandering door laten voeren (Tilma & Hooghiemstra, 2017). Het verschil volgens Bekkers en Meijer (2010) is dat er bij co-creatie gelijkwaardigheid is en de burgers de overheid laat meedoen terwijl er bij participatie sprake is dat burgers mee mogen doen. De toepassing van co-creatie zorgt voor nieuwe mogelijkheden voor zowel de overheid als burgers, maar co-creatie wordt nog weinig toegepast. De auteurs stellen dat de overheid hier meer mee moet experimenteren.

Verschillende auteurs schrijven erover dat co-creatie zich vooral kan ontwikkelen door gebruik te maken van internet. De nieuwe media bieden nieuwe mogelijkheden waarbij co-creatie het best toegepast kan worden. Co-creatie kan toegepast worden bij digitale verbindingen tussen de burgers en de overheid. Via het internet is het makkelijker om contact te maken (Bekkers & Meijer, 2010; De Koning & Van den Broek, 2010).

2.2.1.3. coproductie

Naast co-creatie is er coproductie. Ze verschillen niet veel van elkaar, maar bij co-creatie is er sprake van een samenwerking met veel actoren met diverse rollen. Bij coproductie gaat het om activiteiten die specifiek gaan over burgers in relatie tot de overheid. Ze werken samen om publieke goederen te produceren of ontwikkelen, wat de kwaliteit en kwantiteit kan verhogen. Verschil met andere participatievormen is dus dat de burgers zelf de publieke goederen produceren. Coproductie is onderdeel van de beleidsuitvoerende fase. In totaal zijn er drie vormen van coproductie, namelijk complementaire coproductie, coproductie in de implementatie en volledige coproductie. Bij complementaire coproductie nemen burgers taken op zich die aanvullend zijn aan het dienstverleningsproces. Bij coproductie in de implementatie zijn burgers betrokken bij de implementatie, alleen niet bij het design. Bij volledige coproductie zijn ze overal bij betrokken. (Verschuere, & Steen, 2015). Een belangrijk aspect bij coproductie is dus dat burgers zelf een grote rol vervullen en soms zelfs de uitvoerende rol. Wel gaat alles in samenwerking met de overheid.

2.2.2. Participatieladder

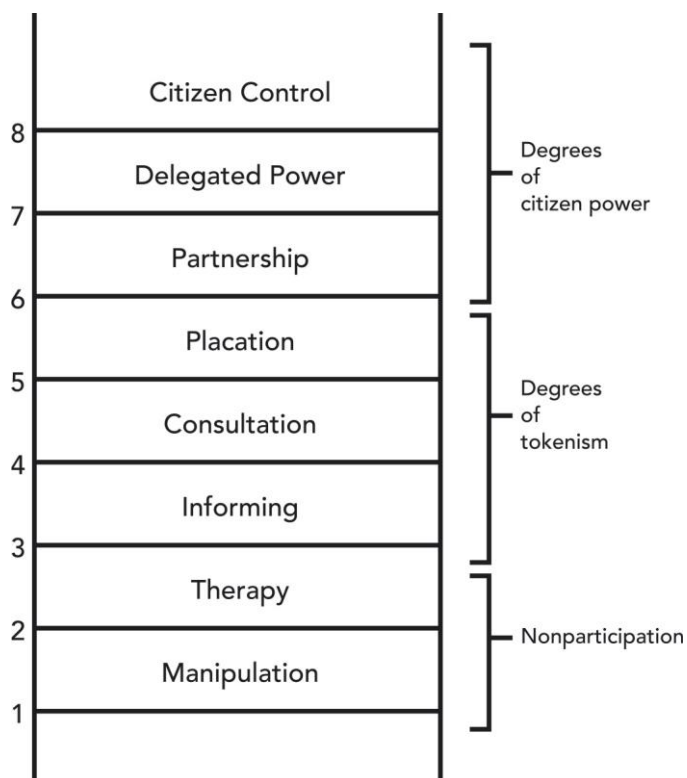
Uiteindelijk zijn bovenstaande onderdelen allemaal vormen van hoe burgers kunnen participeren in beleid. Arnstein introduceerde in 1969 de participatieladder. Zij noemde participatie de hoeksteen van de democratie. Toch is het een onderdeel waar in het verleden vaak maar een deel van de samenleving aan meedeed (Arnstein, 2019). De participatieladder is een goede manier om op een theoretische manier te kijken naar de rol van burgers bij het invullen van beleid. Binnen participatie zijn er verschillende posities op de participatieladder waar een groep kan staan. Soms is participatie namelijk een leeg proces en zorgt het niet voor vooruitgang (Arnstein, 2019). In deze paragraaf zijn eerst de verschillende treden van participatie van Arnstein uitgewerkt die te vinden zijn in figuur 1. Daarnaast zijn andere participatieladders en kritiek op de ladder uitgewerkt.

Arnstein (2019) maakt gebruik van acht verschillende levels op de participatieladder. Het gaat van onder naar boven en begint met onderdelen van non-participatie. Deze twee treden, manipulatie (1) en therapie (2), zijn een vorm van schijnparticipatie. Hierbij is niet het doel dat de burgers participeren, maar is het doel opvoeden of genezen van deelnemers. Dus geen participatie of verantwoordelijkheid. Bij de twee hogere treden, informeren (3) en consultatie (4), komt er tokenisme op. Hier hebben de burgers wel een stem en mogen ze mee luisteren, maar er wordt niet echt naar ze geluisterd. Op level vijf is er nog steeds sprake van tokenisme, maar bij deze plaatsing (5) mogen de deelnemers zelfs advies geven, maar nog

niet besluiten. De laatste drie treden vallen onder de macht van de burger. Dit zijn partnerschap (6), gedelegeerde macht (7) en burgermacht (8). Bij een partnerschap mag de deelnemer volledig meedenken en bij de hoogste twee hebben ze zelfs de meerderheid van de macht (Arnstein, 2019). Alle acht treden staan hieronder puntsgewijs uitgewerkt.

1. Manipulatie → Burgers worden in een adviescommissie of adviesraad geplaatst om hun steun te krijgen of om ze te onderwijzen. Aan de burgers wordt verteld wat er gaat gebeuren. Deze vorm wordt vaak gebruikt onder arme bevolking (Arnstein, 2019).
2. Therapie → Burgers worden in een soort groepstherapie geplaatst. Dit met het doel om de burgers te genezen en niet het beleidsprobleem waarvoor de burgers eigenlijk gekomen zijn (Arnstein, 2019).
3. Informeren → Burgers worden geïnformeerd over hun rechten, verantwoordelijkheden en opties. Vaak is dit een eenzijdige route waarbij de burgers geïnformeerd worden, maar geen feedback kunnen geven. Vaak worden hiervoor gebruikt: folders, posters of andere mediamiddelen. Daarnaast kan dit gaan via een presentatie waarbij burgers niet kunnen reageren (Arnstein, 2019).
4. Consultatie → Burgers worden geïnformeerd en hebben de mogelijkheid om zaken in te brengen. Methodes hiervoor zijn buurtmeetings, survey of publieke presentaties (Arnstein, 2019).
5. Plaatsing → De invloed van de burgers begint op te komen. Burgers hebben hier vaker een kleine rol in besturen of andere raden. Zolang de traditionele machthebbers maar de meerderheid van de plekken behoudt, waardoor de minderheid altijd weggestemd kan worden (Arnstein, 2019).
6. Partnerschap → Burgers zijn gelijk aan de machthebbers. Beslissingen worden samengenomen en er wordt een gezamenlijke planning gemaakt. De burgers moeten wel verantwoordelijk gehouden kunnen worden en er moeten genoeg financiële resources zijn. Dit komt niet vaak voor en vaak gebeurt het wanneer burgers zelf deze macht hebben genomen (Arnstein, 2019).
7. Gedelegeerde macht → Burgers hebben een gelijke positie, maar kunnen ze zelf autoriteit hebben over een specifiek plan of programma. Machthebbers moeten nu gaan onderhandelen met de burgers (Arnstein, 2019).
8. Burgermacht → Burgers hebben de volledige leiding over een programma en mogen onderhandelen over alle aanpassingen (Arnstein, 2019).

De ladder van Arnstein laat zien dat er duidelijk verschil is in gradaties van participatie. Volgens haar kan deze ladder gebruikt worden op verschillende programma's. Wel stelt ze dat er beperkingen zijn aan de ladder. De groepen burgers zonder macht zijn vaak niet zo homogeen als in het artikel wordt omschreven. Wel worden de groepen vaak door machthebbers als een homogene groep gezien. Ook is de gemeenschap soms zelf, door een beperkte politieke sociaaleconomische infrastructuur, niet echt participatief. Daarnaast kan het voorkomen dat ze wantrouwen of vervreemding hebben richting de overheid (Arnstein, 2019).



Figuur 1 (Arnstein, 2019).

De ladder van Arnstein heeft een groot aantal nieuwe versies gekregen. Een voorbeeld is die van Edelenbos en Monnikhof met vijf treden. Dit zijn in volgorde:

- Meebeslissen
- Coproduceren
- Adviseren
- Raadplegen
- Informeren

De onderste twee treden van Arnstein zijn hier weg, dat waren onderdelen die niet onder participatie vallen. Bij informeren gaat het erover dat burgers geïnformeerd worden over beleid en dat ze hierop kunnen reageren. Er is dan geen verantwoordelijkheid voor de burgers. Bij raadplegen bepaalt de politiek. De burgers worden als gesprekspartners gezien. Het gebruiken van de input is niet noodzakelijk. Een nog hogere trede is adviseren, waarbij de burgers en organisaties advies kunnen geven, maar de overheid nog wel kan afwijken in de uiteindelijke beleidsvorming. Bij coproduceren is er een gezamenlijke probleemagenda en gezamenlijk nadenken over oplossingen. Er kan wel afgeweken worden, maar de burgerrol is een stuk belangrijker. Als hoogste trede is er meebeslissen waar de burgers de besluitvorming gedelegeerd krijgen. De overheid heeft hier zelf een adviserende rol (Edelenbos, Teisman, & Reuding, 2001).

Bovenstaande is een voorbeeld van een kortere ladder, maar Burns, Hambleton en Hoggett, (1994), hebben er één gemaakt die bestaat uit twaalf treden waarvan de onderste vier non-participatie zijn. Deze overkoepelen veel met die van Arnstein, maar bevatten een aantal uitbreidingen. De reden dat deze auteurs andere ladders maakten, kwam doordat ze het niet eens waren met Arnstein's ladder. Op de ladder van Arnstein, en participatieladders in het algemeen, is meer kritiek. Zo wordt er gesteld dat burgers helemaal niet altijd zelf de volledige burgercontrole willen hebben. De bovenste trede is dus niet altijd het doel. Daarnaast is de ladder te statisch en lineair, terwijl de werkelijkheid complexer is. Zowel met relaties als met beleidsproblemen. Er moet rekening gehouden worden met een specifiek klimaat en politieke context (Collins & Ison, 2009). Auteurs hebben daarom andere ideeën zoals een participatiedriehoek of matrix (May, 2006).

Toch wordt in dit onderzoek de participatieladder van Arnstein aangehaald. Het is nog steeds veel gebruikt en de basis van de participatieladders. Daarnaast bevat het onderdelen van non-participatie, wat mogelijk aanwezig kan zijn. Tevens sluit deze ladder goed aan bij de eerdergenoemde participatievormen als co-creatie, coproductie en interactieve beleidsvorming.

2.3. Laaggeletterdheid

De afbakening van de groep laaggeletterden in Nederland is niet eenduidig. Cijfers variëren per onderzoek vanwege de verschillende definities. De standaard die bepaalt of iemand laaggeletterd is, verschilt zowel op internationaal als op nationaal niveau. Zo spreekt het onderzoek van PIAAC over 1,3 miljoen laaggeletterden en 1,5 miljoen laaggecijferden in Nederland (Allen, Buisman, Fouarge, Houtkoop, & van der Velden, 2013). Terwijl uit

onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2016) gesteld wordt dat het gaat over 2,5 miljoen laaggeletterden. In dit hoofdstuk zullen de verschillen in aantallen uitgelegd worden. Daarnaast zal de definitie van laaggeletterdheid uitgewerkt worden. Hier opvolgend zal ingegaan worden waarom, volgens de literatuur, het belangrijk is om laaggeletterden te onderzoeken. Daarnaast zullen de verschillen tussen laaggeletterden en geletterden in de samenleving beschreven worden.

2.3.1. Wat is laaggeletterdheid en waar komen de cijfers vandaan?

Laaggeletterdheid is het moeite hebben met taal. Dit houdt in dat iemand een taalniveau heeft dat onder 1B of 2F valt, respectievelijk anderstaligen en Nederlandstaligen. Dit gaat regelmatig samen met moeite hebben met rekenen en digitale vaardigheden. Dit zorgt ervoor dat de groep laaggeletterden moeite heeft met simpele dingen in het dagelijkse leven. Zo is het vinden van werk lastig, een gezonde levensstijl aanhouden is moeilijker en financiële zaken bijhouden gaat moeizaam (Stichting Lezen & Schrijven, 2018).

Het bovenstaande verschil in de cijfers lijkt te liggen in dat het onderzoek van PIAAC gebaseerd is op internationaal vergelijkende onderzoeken. Hier wordt vooral gekeken naar de functionele invulling van zowel reken- en taalvaardigheden. Dit houdt in dat de burgers in staat moeten zijn om informatie uit het dagelijks leven te begrijpen en gebruiken. Wanneer burgers die vaardigheden niet bezitten en daardoor moeite hebben om te functioneren in de maatschappij worden ze op internationaal niveau als laaggeletterd gezien. Dit wordt gemeten aan de hand van een toets waarbij de burgers die op niveau 1 zitten laaggeletterd zijn² (OECD, 2013).

In Nederland worden nationale standaarden gebruikt om de taalvaardigheid te meten. Binnen de nationale standaarden is iemand laaggeletterd als het taalniveau lager is dan 2F voor Nederlandstaligen. Voor anderstaligen komt dit overeen met B2 niveau. Dit is het niveau wat overeenkomt met het eindniveau taal en rekenen van vmbo, mbo-niveau 2 en mbo-niveau 3. Dus alles wat onder dit niveau is, wordt gedefinieerd als laaggeletterd. Hierdoor vallen laagopgeleiden vaak al snel onder laaggeletterden. De verschillende cijfers van beide onderzoeken zijn hiervan het gevolg (SER, 2019). Binnen dit onderzoek worden laaggeletterden gedefinieerd binnen de Nederlandse standaarden omdat dit onderzoek over Nederlandse laaggeletterden gaat.

² Meer over de toets is te vinden in het boek van de OECD

Een ander detail waardoor de cijfers verschillend zijn, is doordat de internationale methode een duidelijk onderscheid maakt tussen burgers die moeite hebben met taal en burgers die moeite hebben met rekenen. Binnen Nederlands onderzoek worden deze groepen vaak samen gezien. Wel nam de PIAAC in het onderzoek ouderen niet mee, dit kan het verschil verklaren (SER, 2019). De cijfers zijn daardoor verschillend en precieze aantallen zullen minder snel bekend zijn. Het zal uiteindelijk bij een schatting blijven en meerdere onderzoeken stellen dat het aantal rond de 2,5 miljoen Nederlanders is.

Laaggeletterden zijn geen homogene groep binnen de samenleving. Dit houdt in dat laaggeletterden niet op een enkele plek zitten en er niet zomaar te herkennen zijn. Zo is tweederde autochtoon en is ruim 20% boven de 55 jaar. Daarnaast heeft een kwart geen startkwalificatie, wat overeenkomt met een diploma van havo, vwo of minimaal mbo-niveau 2 (Allen et al., 2013). Waarin ze overeenkomen is dat ze door laaggeletterdheid een grote kans hebben op uitgesloten te worden op onderdelen van de samenleving. Hierdoor is het lastiger voor deze groep om te participeren. Mogelijk beleid moet zich dus richten op deze gevarieerde situatie.

Als laatste is belangrijk om te benadrukken dat een laaggeletterde iets anders is dan een analfabeet. Analfabeten beschikken over geen enkele vaardigheid in lezen en schrijven, dit geldt niet voor laaggeletterden. Over de groep analfabeten binnen Nederland is weinig bekend en er zijn niet echt duidelijke cijfers over. Een schatting wordt gedaan op twee procent en dit valt dus buiten de groep laaggeletterden (OECD, 2013).

2.3.2. De positie van laaggeletterden in de maatschappij

Meer dan de helft van de laaggeletterden heeft een baan, toch zijn laaggeletterden op sociaaleconomisch vlak kwetsbaar. Ze hebben gemiddeld een lager inkomen dan geletterden (Allen et al., 2013). Daarnaast blijkt uit onderzoek van de SER dat laaggeletterden vaker afhankelijk zijn van een uitkering. Werk vinden is voor deze groep lastig omdat ze een taalachterstand hebben en dit een barrière kan zijn om aan het werk te komen. Volgens de SER is het dan de vraag of deze burgers zonder hulp wel mee kunnen doen op de arbeidsmarkt (SER, 2019). Daar komt bij dat de vraag naar laagopgeleiden daalt als gevolg van technologische ontwikkelingen, terwijl de vraag naar hoogopgeleiden groeit. Er komen hierdoor minder arbeidsplaatsen beschikbaar voor laagopgeleiden, waardoor het moeilijker wordt voor laagopgeleiden om een baan te vinden (Borghans & ter Weel, 2007).

Uit onderzoek van de Universiteit van Maastricht blijkt dat er een negatieve relatie is tussen laaggeletterdheid en sociale inclusie (De Greef et al., 2018). Daarnaast blijkt uit

onderzoek dat laaggeletterden minder vertrouwen hebben in de politiek en in burgers om hun heen. Ze wonen vaak in een wijk met een lage sociale status en ze doen minder vrijwilligerswerk (Baay, Bijlsma, Christoffels, & Levels, 2016). Er is er niet veel onderzoek gedaan naar laaggeletterden, dat komt omdat dit een moeilijk te bereiken doelgroep is. Laaggeletterden zijn zich er niet altijd bewust van en schamen zich soms (SER, 2019). Daarom is het lastig, maar wel nuttig om onderzoek te doen naar deze doelgroep.

2.3.3. Verschil tussen laaggeletterden en geletterden in de samenleving

Binnen de literatuur wordt er geschreven over de participatie van laaggeletterden in de samenleving. Schaufeli en Velthuis (2018) voerden een kwantitatief onderzoek uit waarin ze tot de conclusie kwamen dat laaggeletterdheid invloed heeft op de mate waarin de burgers participeren en vertrouwen hebben in de samenleving. Dit bovenstaande onderzoek was Nederlands, maar in Duits onderzoek uit 2015 (Grotlüschen, Riekmann & Buddeberg, 2015) en in een Brits onderzoek uit 2011 kwamen vergelijkbare resultaten (Department for Business, 2011).

Eerdergenoemde onderzoeken geven een indicatie dat laaggeletterden buitengesloten worden in de samenleving. Buddeberg (2019) concludeerde dat deze aanname niet altijd correct is. Hij stelt dat kwalitatieve onderzoeken andere conclusies geven dan de drie bovenstaande kwantitatieve onderzoeken. Een groot kritiekpunt van Buddeberg is dat de sociale context niet goed meegenomen kan worden in kwantitatief onderzoek, want er kan niet gemeten worden hoe de burgers met hun laaggeletterdheid omgaan.

Dat laaggeletterden in een sociaal isolement zitten en daardoor minder participeren is niet iets wat alleen uit de kwantitatieve onderzoeken naar voren komt. Zo is er een kwalitatief onderzoek van Belzer en Pickard (2015) waarin ze stellen dat de laaggeletterden beperkt worden in hun sociale mogelijkheden. Als reactie hierop stelt Buddeberg dat laaggeletterden niet standaard minder meedoen in de samenleving, maar dat de kans wel groter is dat ze niet meedoen. Daarnaast is geletterd zijn niet de enige kwaliteit die burgers kunnen hebben. Zo kunnen laaggeletterden andere kwaliteiten wel hebben waardoor ze moeiteloos kunnen deelnemen. Daarnaast vragen de laaggeletterden vaak burgers uit hun directe omgeving om ze te helpen (Buddeberg, 2019). Uit dit debat over participeren in de samenleving komt dus niet duidelijk naar voren of laaggeletterden echt minder mee kunnen doen. Veel auteurs zijn van mening dat het wel zo is, maar Buddeberg spreekt ze tegen.

Het andere debat over onderscheid tussen laaggeletterden en geletterden gaat over consumentengedrag. Er is onderzoek gedaan of laaggeletterden anders reageren op de markt

dan niet laaggeletterden. Omdat de burger als consument gezien kan worden is het goed om dit debat uit te werken. Zo is er aan de ene kant van dit debat een aantal auteurs die stellen dat zonder hulp laaggeletterden niet mee kunnen doen op de markt. Daarnaast stellen dezelfde auteurs dat laaggeletterden hierdoor vaak de minder voordelige keuzes maken (Adkins & Ozanne, 2005). Andere auteurs stellen dat laaggeletterden hun keuzes baseren op zo simpel mogelijke berichtgeving en dit daardoor vaak negatieve gevolgen heeft (Viswanathan, Rosa, & Harris, 2005). Childers, DelVecchio en Jae hebben in 2010, door middel van een onderzoek, geprobeerd deze stelling te bevestigen. Zij kwamen tot de conclusie dat het consumentengedrag van laaggeletterden helemaal niet heel verschillend was van het gedrag van geletterden. Het enige verschil dat wel aangetoond werd in het onderzoek was dat laaggeletterden moeite hadden met het begrijpen van geschreven reclame. Hierdoor konden ze bepaalde belangrijke informatie niet begrijpen (Childers, DelVecchio, & Jae, 2011). Dit kan ook bij andere geschreven communicatie het geval zijn, zoals bij overheidscommunicatie.

Beide debatten tonen aan dat er onduidelijkheid is of er verschillen zijn tussen geletterden en laaggeletterden wanneer het gaat om consumentengedrag en participeren in de samenleving. Het is uiteindelijk interessant om te kijken welke rol laaggeletterden spelen binnen participatie. Hoe dit gemeten kan worden, wordt in hoofdstuk 3 besproken.

2.4. Conclusie en verwachting

Uit het theoretisch kader kan geconcludeerd worden dat er een grote groep laaggeletterden aanwezig is in Nederland. Deze burgers voelen, volgens de theorie, vaak een afstand tot de maatschappij en participeren daardoor mogelijk minder. De provincie gaat zich actiever bezighouden met inclusief beleid en daardoor is het interessant om de positie van laaggeletterden te onderzoeken bij participatie. Er zijn verschillende manieren hoe burgers kunnen doen aan interactieve beleidsvorming. Dit zijn participatie, co-creatie en coproductie. Daarnaast is het mogelijk dat de burgers niet participeren. Tevens is de participatieladder gepresenteerd waarin verschillende treden van participatie zichtbaar zijn.

Welke verwachting uit de theorie komt op in de vraag: Wat is het overheids- en burgerperspectief op participatiemogelijkheden van laaggeletterden binnen de provincie Zuid-Holland en welke verbeterpunten komen daaruit voort? Uit de theorie blijkt dat laaggeletterden vaak moeite hebben met participeren in de maatschappij en wantrouwen voelen richting de overheid. Op basis van de literatuur is de theoretische verwachting die gesteld kan worden dat als laaggeletterden weinig verbondenheid voelen met de overheid door hun laaggeletterdheid ze door die mindere verbondenheid minder participeren. Dan is het

belangrijk dat, wanneer de overheidsorganisatie dat wil, de overheid het vertrouwen moet winnen van de laaggeletterden. Dan kan de verbondenheid groeien en een groter deel van de laaggeletterden participeren.

3. Methode

Via dit onderzoek is er uitgezocht wat er valt onder inclusief beleid binnen de provincie en hoe laaggeletterden kunnen participeren in dit inclusieve beleid. In dit onderzoeksrapport is gebruik gemaakt van twee onderzoeksmethoden. Er is eerst deskresearch gedaan naar het beleid van de provincie. Daarna is er een casestudy uitgevoerd, over de participatie van laaggeletterden uit de provincie Zuid-Holland. Dit begon met verkennende gesprekken en is daarna kwalitatief uitgevoerd aan de hand van semigestructureerde interviews. Deze interviews zijn gehouden met laaggeletterden uit provincie Zuid-Holland, één persoon die Nederlandse taal spreekt geeft aan laaggeletterden en er zijn medewerkers van de provincie geïnterviewd. Het is dus een exploratief kwalitatief onderzoek. Eerst zal uitgelegd worden waarom voor deze twee methoden is gekozen en uiteindelijk worden betrouwbaarheid, validiteit en beperkingen beschreven.

3.1. Typen methoden

In dit exploratieve onderzoek is verkend op welke manier laaggeletterden participeren en kunnen participeren binnen de provincie omdat de provincie als ambitie heeft om inclusief te zijn. Eerst is er een deskresearch uitgevoerd waarin onderzocht werd, aan de hand van beleidsstukken en onderzoeken, wat er valt onder het inclusieve beleid. Daarna werd onderzocht hoe laaggeletterden daarin participeren. De reden dat eerst de resultaten van de huidige situatie werden uitgezocht, is omdat dit duidelijkheid verschaft welke vorm van participatie al aanwezig is. Deze resultaten werden later vergeleken met de antwoorden uit de interviews met laaggeletterden. Bij het onderzoek naar het beleid van de provincie is er onderzocht welk beleid er momenteel is, gericht op laaggeletterden. Beleidsstukken worden daarvoor onderzocht. Het beleid op inclusief Zuid-Holland wordt momenteel nog geschreven, dus daar kan nog geen onderzoek naar gedaan worden. Wel kan er gekeken worden naar de ambities van de provincie.

Naast deskresearch zijn verschillende interviews afgenomen. Eerst werd het hoofd van het team participatie van de provincie geïnterviewd en via snowball sampling zijn de andere respondenten van de provincie gevonden. De interviews met provincie-medewerkers vonden plaats aan de hand van een semigestructureerd interview waar gekeken werd naar wat de

provincie momenteel doet om participatie inclusief te krijgen en welke mogelijkheden voor inclusieve participatie er in de toekomst liggen. Daarnaast is met meerdere burgers binnen de provincie gesproken over ervaringen met participatie. Alle respondenten zijn terug te vinden aan het eind van deze paragraaf in tabel 1. Om de huidige participatie van laaggeletterden in kaart te brengen zijn er semigestructureerde interviews gehouden met een aantal laaggeletterden. Dit zijn laaggeletterden uit verschillende regio's in Zuid-Holland, ze zijn purposeful gesampled (Creswell & Poth, 2013). Daarnaast is er gesproken met iemand die laaggeletterden lesgeeft in Nederlandse taal. Deze persoon is nauw verbonden met de laaggeletterden en heeft vanuit directe ervaring meer kunnen vertellen.

De reden dat er voor interviews is gekozen, is omdat laaggeletterden moeilijk te bereiken zijn met een online vragenlijst of formulieren. Kwantitatief onderzoek is daardoor erg lastig. Het invullen van een online of offline vragenlijst is vaak lastig voor laaggeletterden blijkt uit verschillende onderzoeken (Labyrinth, 2019). Daarnaast weten veel burgers vaak niet dat ze laaggeletterd zijn of willen er niet vooruitkomen. Bij het afnemen van een interview kon uitgelegd worden wanneer bepaalde woorden niet begrepen werden. De sociale context kan beter meegenomen worden in een kwalitatief onderzoek blijkt uit onderzoek (Buddeberg, 2019). Daarnaast zijn interviews goed om de perceptie en mening van respondenten op een betere en verdiepende manier te kunnen meten (Berg, 2001). Hierdoor kan er extra informatie ontdekt worden wat relevant kan zijn voor de provincie. Dit geeft mogelijkheden om beleidsadvies te schrijven voor de provincie.

Een semigestructureerd interview is een diepte-interview met een algemeen interviewschema waarin algemene vragen zitten, waar tijdens het interview mogelijk van afgeweken zal worden. In dit onderzoek is het belangrijk om af te kunnen wijken van het schema, omdat het nog onduidelijk is op welke manier laaggeletterden participeren en willen participeren. Door gebruik te maken van deze methode was er de mogelijkheid tot doorvragen wanneer de respondent een interessant antwoord gaf. De respondenten kregen op het einde de mogelijkheid om een ander thema aan te snijden. Dit om mogelijke andere aanbevelingen te vinden die interessant kunnen zijn voor de provincie. Bij het afnemen van interviews is het belangrijk dat er voorkomen werd dat er suggestieve vraagstelling plaatsvindt. Dit kan ervoor zorgen dat participanten in een bepaalde richting worden gestuurd. De perceptie van respondenten staat centraal, dus het was van belang dat zij de ruimte kregen om hun eigen verhaal te vertellen. Het onderzoek is gestuurd op zoveel mogelijk interactie om een goed beeld te krijgen van de percepties van respondenten. De onderzoeker heeft, indien nodig, de rol van participant observant ingenomen. Dit heeft de onderzoeker gedaan om meegenomen te

worden in ervaringen en de omgeving van de respondent. Daarnaast heeft de onderzoeker gebruik gemaakt van stiltes in het gesprek. Hierdoor kon er vertrouwen ontstaan en kan de respondent meer ruimte krijgen om uit zichzelf dingen te vertellen (Creswell & Poth, 2013).

Om het onderzoek ethisch uit te voeren waren een aantal onderdelen belangrijk. Zeker omdat het hier gaat om een kwetsbare groep. Voor deelname van de respondenten was informed consent noodzakelijk. De respondenten zijn bewust gemaakt van het feit dat zij deelnemen aan het onderzoek. Ze hebben hier toestemming voor gegeven. Het is belangrijk dat respondenten op de hoogte werden gesteld van de aard van het onderzoek. Daarnaast is de privacy van respondenten gewaarborgd gebleven tijdens en na het onderzoek en zal hen geen schade berokkend worden. Er is gebruik gemaakt van alleen voornamen, indien goedkeuring, en geen verdere gegevens van de respondenten zijn bekend gemaakt. Behalve wanneer ze hier om verzocht hebben. Alle gegevens zijn vertrouwelijk behandeld en verwerkt tijdens het onderzoeksproces (Creswell & Poth, 2017).

Omdat laaggeletterden een moeilijk bereikbare doelgroep zijn, is er maar met een klein aantal gesproken. De resultaten zijn daardoor niet te generaliseren. Het is het doel om de groep in beeld te brengen zodat eventueel verder onderzoek later uitgevoerd kan worden. Alle respondenten zijn boven de 18 jaar, dit omdat burgers onder de 18 nog niet als laaggeletterd worden gezien (Stichting Lezen & Schrijven, 2018). Deze burgers zijn bereikt door contact op te nemen met vrijwilligersorganisaties, bibliotheken en verenigingen die zich bezighouden met laaggeletterden. Er is niet specifiek gezocht naar een regio binnen Zuid-Holland, maar alle grote gemeenten en een aantal kleine gemeenten zijn benaderd. Daarnaast werd specifiek gekeken naar het feit of de respondenten laaggeletterd zijn, dus geslacht, migratieachtergrond, woonplaats en leeftijd zijn niet relevant voor de resultaten van het onderzoek. Het enige wat wel noodzakelijk is, is dat ze uit de provincie Zuid-Holland komen en laaggeletterd zijn.

Vanwege de coronacrisis was het fysiek afspreken met de respondenten niet mogelijk. Doordat laaggeletterden vaak digitaal minder vaardig zijn, zijn de interviews gedeeltelijk telefonisch afgenomen en via Microsoft Teams. De interviews zijn opgenomen als audio. Na afname van de interviews zijn ze getranscribeerd. Daarna is een manier van open en axiaal coderen toegepast. Dit is gedaan met het programma Atlas.Ti. De interviews duurden gemiddeld rond een uur, maar er zit geen vast limiet aan omdat de onderzoeker de respondenten niet wou beperken in hun antwoorden.

Daarnaast is er een verkennend gesprek geweest met drie medewerkers van de gemeente Rotterdam. Zij werken al actief aan beleid voor en met laaggeletterden. In dit

gesprek zijn de ervaringen besproken en hoe ze het aanpakken binnen de gemeente. Deze ervaringen en adviezen werden meegenomen in het vervolg van het onderzoek.

In tabel 1 staan alle geïnterviewden genoemd. Voor sommige respondenten is een pseudoniem gebruikt. Achter elke respondent staat de functie. De taalambassadeurs zijn (ex)laaggeletterden die zich inzetten om andere laaggeletterden naar taalles te krijgen en burgers van de overheid te overtuigen van het belang van het verminderen van laaggeletterdheid. Ze hebben vaak zelf de ervaring van op een oudere leeftijd beginnen met taallessen en hebben zelf ontdekt hoe grote stap voorwaarts ze hebben kunnen zetten. De taalambassadeurs weten precies waar laaggeletterden tegen aanlopen en kunnen vaak goed verwoorden hoe het beter kan (Stichting Lezen&Schrijven, z.d.).

Tabel 1

Respondent/pseudoniem	Functie
Maurice	Programmaleider participatie provincie Zuid-Holland
Stefanie (pseudoniem)	Beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland
Dirk (pseudoniem)	Beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland
Chris (pseudoniem)	Beleidsmedewerker provincie Zuid-Holland
Patricia (pseudoniem)	Programmamanager provincie Zuid-Holland
Carina	Taalambassadeur regio Westland
Marjolein	Taalambassadeur regio Westland
Wim	Taalambassadeur regio Rotterdam
Koos	Taalambassadeur regio Schiedam https://www.koosuitdaging.nl/ (toestemming van respondent)
Ria	Taalambassadeur regio Schiedam
Hans	Taalambassadeur regio Rotterdam
Amber (pseudoniem)	Docent laaggeletterden ROC

3.2. Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid van dit onderzoek heeft te maken met de mate van reproduceerbaarheid. Daarnaast moet er gekeken worden of er geen meetfouten in zitten. Dit is in een kwalitatief onderzoek altijd moeilijk te meten. Het is het belangrijk dat wanneer het onderzoek herhaald

zou worden, hier dezelfde resultaten uit zouden komen. Gestructureerde vragen kunnen hieraan bijdragen. Tevens is het belangrijk dat de manier waarop gegevens werden verkregen, transparant is. Dit kan door middel van opnames en het transcriberen van interviews. Hierdoor zal ruwe data zichtbaar worden gemaakt. Uiteindelijk worden het proces van data-analyse en interpretatie zichtbaar (Creswell & Poth, 2013). Daarnaast is er een duidelijke operationalisering van de concepten in dit onderzoek. Die zullen in het volgende hoofdstuk uitgewerkt zullen worden. Kwalitatief onderzoek is vaak moeilijk te reproduceren, maar door bovenstaande aanknopingspunten aan te houden is het enigszins mogelijk.

Voor de validiteit van het onderzoek wordt gebruik gemaakt van validatiestrategieën die volgens Creswell en Poth (2013) geschikt zijn. Met validiteit wordt aangegeven of binnen het onderzoek echt gemeten wordt wat het tracht te meten. Ten eerste is er gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden, namelijk deskresearch en interviews. Daarnaast zijn er verschillende vormen van interviews toegepast. Gebruik van verschillende onderzoeksmethoden wordt triangulatie genoemd. De tweede strategie is dat er gereflecteerd wordt op de bias en achtergrond van de onderzoeker. Op die manier kan de invloed van de onderzoeker op het onderzoek en de resultaten inzichtelijk worden gemaakt. De derde validatiestrategie is het controleren of de respondenten het eens zijn met de bevindingen. De resultaten worden, wanneer de respondenten willen, ter controle nog gestuurd naar de respondenten. Op deze manier kan worden gecontroleerd of de resultaten werkelijk de percepties van de respondenten weergeven (Creswell & Poth, 2013).

Bovenstaande is gericht op interne validiteit waarbij er gekeken wordt of de onderzoeker gemeten heeft wat hij wilde meten. Wanneer dit goed is uitgewerkt, kan de interne validiteit zo goed mogelijk gewaarborgd blijven. Daarnaast is er externe validiteit waarbij gekeken wordt of het onderzoek generaliseerbaar is. De externe validiteit van dit onderzoek is laag. Dit komt omdat dit geen kwantitatief onderzoek is en er maar een klein aantal personen gesproken is. De methodeparagraaf draagt wel bij aan het duidelijk laten zien welke methodes zijn gebruikt. Dit geeft wel een duidelijk inzicht in hoe het onderzoek heeft plaatsgevonden.

3.3. Beperkingen

Binnen dit onderzoek zijn een aantal beperkingen. Zo kan het onderzoek niet uitgevoerd worden onder een grote groep omdat, volgens de theorie en uit gesprekken bleek, veel burgers niet bewust zijn van hun laaggeletterdheid of ervoor uitkomen. Hierdoor is er uiteindelijk alleen gesproken met de burgers die taalambassadeur zijn en zich als laaggeletterden inzetten

voor de groep. Doordat er daardoor weinig respondenten te bereiken zijn, wordt het generaliseren van het onderzoek lastig.

Een andere beperking binnen dit onderzoek is dat het houden van interviews niet fysiek kan door de coronacrisis. Hierdoor is het waarnemen van emoties lastiger en zou dit mogelijk invloed kunnen hebben gehad. Daarnaast is het niet te zien als burgers een vraag niet begrijpen, terwijl het bij laaggeletterden heel belangrijk is dat je jezelf begrijpelijk maakt. Hierdoor is er vooraf extra aandacht besteed aan het begrijpelijk maken van de vragen. Veel laaggeletterden staan niet open voor een telefonisch of video interview. Ze zijn vaak digitaal niet vaardig en hebben wantrouwen richting de overheid. Wanneer er fysieke interviews mogelijk waren, kon het vertrouwen van de respondenten gewonnen worden. Deze beperkingen zullen meegenomen moeten worden in het onderzoek.

4. Operationalisatie

Het doel van dit onderzoek is erachter komen hoe laaggeletterden kunnen participeren binnen het inclusiviteitsbeleid van de provincie. Dit gaat op een verkennende manier onderzocht worden, dus zullen het grotendeels open vragen zijn. De provincie wil interactieve beleidsvorming en dus moet binnen dit onderzoek deze concepten geoperationaliseerd worden. In het theoretisch kader zijn ze benoemd, maar in dit hoofdstuk zal beschreven worden hoe ze geoperationaliseerd worden. Tabel 2 laat belangrijke concepten, waaronder de verschillende vormen van interactieve beleidsvorming, zien. Soms kan er wel overlap zitten tussen de verschillende vormen. Op basis van deze operationalisatie zijn de interview vragen opgesteld, deze zijn terug te vinden in bijlage 2.

Tabel 1

Concepten	Dimensie	Indicatoren
Inclusief beleid	Beleid waar iedereen, ongeacht zijn of haar culturele achtergrond, sekse, leeftijd en talenten of beperkingen, tot zijn recht kan komen door op een gelijkwaardige manier deel te nemen aan de maatschappij	- Iedereen kan meedoen - Gelijkwaardige participatie van alle groepen
Interactieve beleidsvorming	Participatie Een proces waarbij een gevarieerde groep betrokken is bij beleid op een gebied waar hun belangen liggen	- <i>Openheid</i> ■ De organisatie is volledig open over het beleid ■ De informatie van de organisatie is

		toegankelijk voor iedereen ■ De organisatie is bereikbaar voor de burgers - <i>Gelijkwaardigheid</i> ■ Ieder zijn stem is evenveel waard ■ Gelijke verdeling van middelen bij de deelnemers - <i>Debat</i> ■ Er vindt een debat plaats tussen alle belanghebbenden ■ Alle belanghebbenden mogen meeonderhandelen ■ Alle belanghebbenden kunnen meeonderhandelen - <i>Invloed</i> ■ De burgers moeten kritiek kunnen leveren ■ De burgers moeten kennis kunnen delen ■ Burgers maken zelf geen publieke goederen
	Co-creatie Meerdere actoren worden actief betrokken bij het maken bij beleid en de actoren laten de overheid meedoen	- <i>Openheid</i> ■ Bestaat vaak uit digitale verbinding tussen overheid en burger ■ Meerdere actoren zijn betrokken - <i>Gelijkwaardigheid</i> ■ Burger beslist gelijkwaardig mee ■ Burger werkt samen met overheid - <i>Debat</i> ■ Burger vooral actief via internet of andere nieuwe media - <i>Invloed</i> ■ Burger voegt waarde toe aan het geheel ■ Burgers niet alleen peilen, maar actief betrokken worden
	Coproductie Burgers werken samen met overheid tot maken van publieke goederen en de kwaliteit te verbeteren van deze	- <i>Openheid</i> ■ Burger vervult aanvullende rol bij dienstverleningsproces ■ Burgers betrokken bij

	publieke goederen	implementatie ■ Burgers betrokken bij design - <i>Gelijkwaardigheid</i> ■ Burger werkt samen met overheid ■ Burgers vervullen soms uitvoerende rol - <i>Debat</i> ■ Burgers spreken mee op gebied van design of implementatie - <i>Invloed</i> ■ Burgers produceren zelf de publieke goederen
Non-participatie	Burgers doen niet mee aan beleidsvorming	- <i>Openheid</i> ■ Burgers krijgen geen openheid van beleidsvorming ■ Organisatie is niet toegankelijk - <i>Gelijkwaardigheid</i> ■ Burgers worden uitgesloten door overheid ■ Burgers zijn niet gelijkwaardig aan de overheid - <i>Debat</i> ■ Burgers willen niet meedoen aan het debat ■ Burgers kunnen niet meedoen aan het debat - <i>Invloed</i> ■ Burgers hebben geen invloed ■ Burgers hebben show invloed/ Burgers bij onderste 2 treden van participatieladder (zie tabel 3) ■ Burgers bij trap 0 op de ladder

In tabel 3 is de operationalisering van de participatieladder te zien. Waar het bij nummer acht gaat om de meeste participatie en bij 1 om de non-participatie. Dit wordt gebruikt op het einde als evaluatie meetlat.

Tabel 2

Begrip	Dimensie	Indicatoren
Trede:		

8: Burgermacht	Burgers hebben volle leiding en hebben de volledige onderhandelmacht	- Tot zover mogelijk ligt alle macht bij de burger - Burgers maken beleid en voeren het uit
7: Gedelegeerde macht	Burgers gelijk en met autoriteit over specifiek programma	- Burgers in policyboard met meerderheid - Burgers hebben de onderhandelpositie
6: Partnerschap	Burgers zijn nu gelijk, beslissingen worden samengenomen	- Samen in policy boards - Samen in planning commissies - Geen eenzijdigheid meer
5: Plaatsing	Burgers hebben hier meer macht en mogen meepraten	- Burgers worden onderdeel van (besturen) van openbare lichamen, maar kunnen nooit meerderheid hebben - Burgers geven advies
4: Consultatie	Burgers worden geïnformeerd, en hebben wat in te brengen.	- Via survey - Buurtbijeenkomsten - Openbare hoorzittingen - Burgers kans om te reageren, maar vaak niet bepalend
3: Informeren	Burgers worden geïnformeerd, vaak eenzijdige communicatie.	- Informatie via folders, posters, media - Informatie via bijeenkomst waar slechts feedback te geven is - Burgers geen kans om terug te communiceren
2: Therapie	Burgers worden figuurlijk genezen	- Participatie is eigenlijk vorm van groepstherapie - Doel is burgers veranderen - Geen participatie - Geen verantwoordelijkheden
1: Manipulatie	Burgers worden gebruikt voor steun of om op te voeren	- Lid van adviescommissie zonder echt iets te kunnen - Lid van bestuur zonder echt iets in te brengen - Geen participatie - Geen verantwoordelijkheden
0: non-participatie	Burgers participeren niet	- Geen participatie - Nemen op geen enkele manier deel - Burgers worden nergens in meegenomen

5. Context

In dit hoofdstuk wordt er ingegaan op de context van het onderzoek. Zo zal er eerst aandacht besteed worden aan wat de provincie al doet aan laaggeletterdheid. Daarnaast is de provincie bezig met inclusief Zuid-Holland en willen ze daarin inclusief beleid. In de interviews is besproken, en op de website is bekeken, wat de provincie nou precies daarmee bedoeld. Als laatste wordt in dit hoofdstuk geschreven over de inclusieve participatie van de provincie.

De provincie is op kleine schaal bezig met laaggeletterdheid via bibliotheken. Zo hebben ze de organisatie Probiblio in 2020 gevraagd om onderzoek te doen naar hoe het staat met geletterdheid onder mbo-leerlingen in de provincie en wat het bibliothekennetwerk hierin kan betekenen. Probiblio is een Provinciale Ondersteuningsinstelling (POI). Dit zijn ze voor zowel Noord- als Zuid-Holland. Ze ondersteunen alle bibliotheekorganisaties in de provincie (Probiblio, z.d.). Ze monitoren hoe bibliotheken zich kunnen inzetten om laaggeletterdheid tegen te gaan en doen onderzoek naar laaggeletterdheid onder mbo studenten (Probiblio, 2020).

Met inclusief beleid blijkt uit de theorie dat het beleid is waar iedereen, ongeacht achtergrond, tot zijn recht kan komen door gelijkwaardig deel te nemen in de maatschappij. Binnen het coalitieakkoord van de provincie komt duidelijk naar voren dat dit ook de doelen zijn van de provincie. Zo willen ze zich inzetten voor een inclusieve samenleving, passend werk voor iedereen en een samenleving waar iedereen gelijke kansen heeft (Provincie Zuid-Holland, 2018).

Daarnaast geeft de programmaleider participatie aan dat hij het participatiebeleid van de provincie inclusief wil maken. Dus dat houdt in dat er gelijke kansen zijn voor iedereen en iedereen kan meedoen. Het doel is om kansenongelijkheid te verminderen, maar wel is het belangrijk dat er ruimte blijft voor verschil in de diverse samenleving waarin we leven (Maurice, persoonlijke communicatie, 19-5-2020). Dit komt grotendeels overeen met de besproken inclusie uit de theorie. Enige kritiekpunten die er door medewerkers van de provincie geleverd worden is dat de organisatie zelf niet heel inclusief is en dat de provincie soms te graag wil waardoor ze juist bepaalde initiatieven plat maakt. Uiteindelijk lijkt het inclusieve beleid overeen te komen met de sociale inclusie waarbij iedereen gelijke kansen moet hebben en de mogelijkheid moet hebben om deel te kunnen nemen.

Eind 2018 heeft de provincie een notitie uitgebracht waarin wordt gesteld dat de provincie een hoge ambitie heeft wanneer het gaat om participatie. Doelstellingen van de provincie zijn betrokkenheid, draagvlak en betere voorstellen over het gebied waar het over

gaat. De provincie heeft een participatievisie, participatieprincipes en er staat op de website hoe doorwerking kan plaatsvinden bij participatie (Provincie Zuid-Holland, 2018).

5.1. Inclusieve participatie bij de provincie

Via respondenten en documenten van de provincie is gekeken wat inclusiviteit nou precies inhoudt. Binnen het coalitieakkoord 2019-2023 gaat het regelmatig over inclusiviteit. De eerste ambitie is *samen werken aan Zuid-Holland* en in deze ambitie wordt gesteld dat de provincie kiest voor een open en inclusieve samenleving met gelijke kansen voor iedereen. Andere ambities gaan over dat iedereen mee moet kunnen doen met de energietransitie, dat er voor iedereen passend werk is en er voor iedereen betaalde en passende woningen moeten zijn (Provincie Zuid-Holland, 2019). De provincie wil inclusiever worden op alle gebieden. Dit moet dus ook plaatsvinden op het gebied van participatie. Op de website van de provincie zeggen ze over participatie:

“De provincie wil inwoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties zo veel als mogelijk betrekken bij plannen en projecten. Zodat oplossingen voor vraagstukken goed aansluiten bij de belangen van betrokkenen. Omdat provinciale opgaven divers zijn, kan participatie variëren van informeren en formele inspraak tot gelijkwaardige samenwerking. De provincie wil daarom maatwerk per opgave. Met de vastgestelde benaderingswijze voor de eigen inzet wil het bestuur aansluiten bij actuele maatschappelijke en wettelijke situaties.” (Provincie Zuid-Holland, z.d.)

Maurice (persoonlijke communicatie, 19-5-2020) zegt over het participatiebeleid: *“dat is wel één van mijn ambities, om het participatiebeleid van Zuid-Holland, om dat inclusiever te krijgen”*. Hij stelt dat het inclusieve gehalte van de provincie in brede zin beter kan, zowel de organisatie als in de samenleving. Want wanneer ze zich als inclusieve provincie willen opstellen, moeten ze dat ook naar buiten zijn. Het staat dan ook op de agenda om de inclusiviteit te verbeteren.

Daarnaast zegt een beleidsmedewerker over inclusiviteit: *“ik hoop dat de provincie inclusiviteit ziet als dat iedereen de gelegenheid krijgt om mee te doen. Dat ze kunnen uitspreken wat ze ervan vinden, om dingen te doen wat de provincie ook wil”* (Dirk, persoonlijke communicatie, 27-5-2020). Uiteindelijk zegt een ander over inclusiviteit:

“inclusieve leefomgeving staat voor gelijke kansen voor alle inwoners van Zuid-Holland. Inclusief gaat over erbij horen in een samenleving waarbij iedereen kan meedoen. Vermindering van kansenongelijkheid en dan willen wij meer aandacht voor gelijke kansen voor iedereen, maar ook ruimte voor verschil, experimenten en maatwerk. Want ook de diversiteitsdoelstelling is belangrijk, niet iedereen is hetzelfde. Maar je wil wel gelijke kansen voor iedereen.” (Patricia, persoonlijke communicatie, 8-6-2020)

Verschillende respondenten zeggen dat de organisatie zelf inclusiviteit mist. Er werken veel hoogopgeleide burgers en weinig migranten. De provincie is een ingewikkelde organisatie om te begrijpen, dat maakt het ook niet inclusief stellen de respondenten.

Uit de gesprekken blijkt dat de inclusieve participatie dus wel iets is waar ze zich mee bezig houden binnen de provincie. Alleen lijkt het vooral nog in een beginfase te zijn waar ze erover nadenken. Over daadwerkelijke uitvoering wordt nog niet gesproken.

6. Data-verzameling

In dit hoofdstuk zullen aan de hand van deskresearch en de interviews de resultaten opgeschreven worden. Hierin worden de vier indicatoren openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed als hoofdlijnen genomen. Er wordt, zoals beschreven in de hoofdvraag, onderscheid gemaakt tussen overheidsperspectief en het burgerperspectief. Met overheidsperspectief wordt er zowel bedoeld op het perspectief van de provincie in het algemeen als het perspectief van de verschillende ambtenaren van de provincie. Deze worden los benoemd omdat er soms verschillende resultaten uit komen. De pseudoniemen en namen van de respondenten met functies zijn te zien in tabel 1, in het methodehoofdstuk.

6.1. Openheid

Aan de respondenten is gevraagd wat hun perceptie is van de openheid van de provincie Zuid-Holland. Dit gaat over de toegankelijkheid van de provincie, openheid van beleid en bereikbaarheid van de provincie.

6.1.1. Overheidsperspectief

6.1.1.1. Perspectief van de provincie

Op de website van de provincie staat welke wetten er zijn voor inzage en informeren en waar de provincie zich aan moet houden. Bekendmakingen doet de provincie online via www.overheid.nl. De provinciale bladen die beschikbaar zijn via de website lopen tot 2013. Daarnaast zijn er documenten van participatie te vinden op de website (Provincie Zuid-

Holland, z.d.). De provincie werkt met een participatievisie bestaande uit vijf hoofdelementen. Eén van de vijf elementen sluit aan bij openheid. Bij dit hoofdelement wordt gesteld dat de provincie duidelijk is over wanneer participatie kan plaatsvinden en wanneer niet. Soms is participatie niet zinvol of mogelijk (Provincie Zuid-Holland, 2018).

De provincie heeft naast de vijf hoofdelementen ook vijf participatieprincipes, hierin staat dat alles transparant, inzichtelijk en duidelijk gecommuniceerd moet worden. Dus wanneer er participatie plaatsvindt, moeten de participatieprincipes meegenomen worden. Zo wordt achteraf verteld welke invloed de input van de participanten heeft gehad. Daarnaast moet duidelijk zijn dat wanneer er geheime informatie is, dat daarover goede afspraken worden gemaakt tussen de provincie en de participanten (Provincie Zuid-Holland, 2018).

Begin 2019 is er door Berenschot een onderzoek gedaan naar hoe er verstandig verder gegaan kan worden met participatie. Uit het rapport kwam naar voren dat participatie nog een redelijk onbestemd middel is. Hierdoor weten veel burgers binnen de provincie niet wat participatie precies is, en wat een project participatief maakt. Daarnaast stelt het rapport dat participatie als democratisch samenwerken ontbreekt. Dit valt op doordat er geen gezamenlijke richtingsbepaling is tussen voor- en tegenstanders. Uiteindelijk is de algehele conclusie van het Berenschot-onderzoek dat de provincie wel doet aan participatie, maar zich meer moet inzetten op dat iedereen mee kan denken over ‘wat’ er moet komen en niet over ‘hoe’ het er moet komen. Daarnaast is een meer inclusieve arena nodig, omdat daar alle geluiden bij aanwezig kunnen zijn (Blok & van Dalen, 2019).

In 2018 heeft de provincie een reputatieonderzoek laten uitvoeren. Dit onderzoek is niet gericht aan burgers, maar aan de ambtelijke toplaag en bestuurders van samenwerkingspartners. In het onderzoek is het algemene beeld van de provincie vrij goed. Verbeterpunten gericht op openheid zijn er wel, namelijk dat de provincie meer transparant en toegankelijk moet zijn. Ondanks tevredenheid zijn er zeker mogelijkheden voor de provincie om zich te verbeteren (Mindful marketing, 2018).

6.1.1.2. perspectief van ambtenaren van de provincie

Uit gesprekken met medewerkers van de provincie komen verschillende verhalen over openheid. Over een vraag over openheid wordt benoemd dat het antwoord heel erg afhankelijk is van wie je het vraagt. Wel zijn er bij evaluaties gevallen geweest waarbij de provincie op het gebied van toegankelijkheid en samenwerking hoog scoort. Hierbij wordt aangegeven dat deze evaluaties meestal bij managers en andere overheden uitgevraagd werden en dat het dus geen zekerheid geeft over de mening van de burger. Over de

toegankelijkheid van de provincie wordt gezegd dat “*de provincie soms lastig te bereiken is voor de inwoners*” (Maurice, persoonlijke communicatie, 19-5-2020). Anderen respondenten gaven aan dat er wel een grote ontwikkeling is in de openheid van de provincie. Vroeger was participatie iets kleins en nu moet je als provincie anders optreden “*meer openheid bieden, verwachtingsmanagement moet anders zijn*” (Chris, persoonlijke communicatie, 3-6-2020). Daarnaast is het afhankelijk van de fase van het beleid geeft hij aan, in het begin kan je meer openheid geven dan in een latere fase. Het soort beleid kan relevant zijn. Er wordt gezegd dat er gewerkt wordt aan de openheid. Maar hierbij wordt aangegeven dat veel burgers niet weten wat de provincie doet. Dus het is wel te vinden, maar de bekendheid is niet zo groot. Dat komt doordat de provincie niet zo gericht is op burgers geven de respondenten aan.

Eén beleidsmedewerker zegt over de openheid van de provincie dat veel informatie die de provincie geeft, onleesbaar is. Vaak is het moeilijk taalgebruik en te juridisch. Dit proberen ze nu wel te veranderen, maar dat is nog lastig gebleken. Wel wordt er meer ingezet voor toegankelijkheid en gaan ze meer naar de burgers toe om ze te bereiken. Dan gaan ze met de burgers in gesprek en soms hielpen ze burgers als ze moeite hadden met iets in te vullen. Daarnaast zijn verschillende medewerkers over de online toegankelijkheid van de eigen website kritisch. Ze zeggen dat de website zelf zeker niet volstaat aan b1 taalniveau. Daarom is het naar de burgers toe gaan heel belangrijk. Gaan naar plekken waar ze veel komen zoals wijkcentra en buurthuizen is belangrijk. Ga naar de netwerken waar ze inzitten geven de respondenten aan. Je moet burgers leren kennen en dat kost tijd. Terwijl de communicatie van de provincie vaak anders is dan de burgers met wie ze in contact staan. Hierdoor mist er verbinding met de overheid.

6.1.2. Burgerperspectief

De burgerrespondenten, verschillende laaggeletterden en de docent Nederlands, hebben hun licht laten schijnen op de openheid van de provincie. Het valt ze op dat steeds meer dingen moeten met de computer en dat veel post onleesbaar is. Hier lopen ze dan vaak in vast. Online participatie zien ze daardoor niet als aantrekkelijk. Met een insprekavond zou een enkeling eerder langskomen. Want dan kunnen ze aangeven als ze iets niet begrijpen. Om voor dit soort avonden benaderd te worden is een brief of mail de beste methode. Dit moet dan wel begrijpelijke post zijn, want: “*Als burgers dus moeilijke post krijgen en snappen het niet en gooien het van zich af. Hup bij het oud papier*” (Carina, persoonlijke communicatie, 26-5-2020)

De docent Nederlands voor laaggeletterden geeft aan dat teksten van de overheid altijd te lastig zijn. Over overheidsbrieven zegt ze: *“Laat staan een laaggeletterde, die leest die brief en gooit hem weg, want die denkt - dat gaat mijn pet te boven”* Een tekst moet echt een stuk simpeler worden aangeboden. Zelf werkt ze bij Doe Weer Mee! een wervingscampagne voor Laaggeletterden:

“Daar werken wij met taalambassadeurs die bij ons een training hebben gehad. Zij kunnen de gemeente bv adviseren hoe ze een brief begrijpelijker kunnen maken, zodat ook laaggeletterden deze kunnen lezen. De gemeente komt naar ons en laten de taalambassadeurs een voorbeeldbrief lezen die zij gemaakt hebben en daar geven de taalambassadeurs dan advies over. Die zeggen dan heel eerlijk: 'ja daar snap ik helemaal niks van.' De gemeente hoort dan vanuit de taalambassadeurs hoe zij die brief ervaren - dan gaat er een wereld voor ze open.” (Amber, persoonlijke communicatie, 2-6-2020)

Bovenstaand citaat laat zien op welke manier er al actief samengewerkt wordt met de gemeente. Daarnaast geeft ze aan dat veel laaggeletterden moeite hebben met online deelnemen. Sommige hebben geen computer en anderen zijn niet digivaardig.

Op het gebied van openheid vinden veel laaggeletterden dat informatie vaak te veel is en juist kort en bondig zou moeten zijn. Vermijd moeilijke woorden, anders wordt het niet begrepen en gelezen. Opvallend is dat het woord participatie een groot deel van de respondenten onbekend is. Een respondent geeft aan dat het altijd lastig is om met de overheid dingen te regelen. Het duurt vaak lang en over waarom dat zo is, wordt geen openheid gegeven, dus ook zij heeft het gevoel dat het lang duurt. *“Ja zeker, daarom is het zo belangrijk dat heldere taal komt vanuit de overheid. Duidelijke taal”* (Amber, 2-6-2020). Een ander vindt wel dat je genoeg hoort, maar heeft nog wel verbeterpunten. Ze zegt *“je hoort van alles van ze, meestal brieven, maar persoonlijk contact, iemand aan de lijn is altijd beter”* (Ria, persoonlijke communicatie, 12-6-2020). Koos (persoonlijke communicatie, 9-6-2020) heeft als idee *“Zorg nou in de provincie dat er een loket is waar we echt met zijn alle naar toe kunnen met wat en waar en hoe kan ik geholpen worden. Niet de email en dat soort dingen”*.

Wim geeft aan dat de provincie niet open is qua beleid. Zo heeft hij dat zelf een keer ervaren bij een wegaanleg in de buurt. Hij reageerde op de vraag of ze openheid kregen met: *“Ik vind van niet, ik vind niet dat wij openheid hebben gekregen. Want we hebben gewaarschuwd en we kregen commentaar van nou we moesten dat maar slikken”*. Daarnaast vindt hij de overheid slecht te bereiken: *“Je kan bellen wat je wil, dat helpt toch niet”* (Wim,

persoonlijke communicatie, 9-6-2020). Twee respondenten reageren nog met wat de provincie kan doet om openheid te verbeteren en laaggeletterden meer te betrekken:

“Je hebt het over een doelgroep die heel gevoelig is voor misleiding. Dus als je die doelgroep ergens bij wil betrekken, dan moet je daar wel moeite voor durven doen. [...]. Ze moeten echt een plaats hebben waar ze altijd naar toe kunnen en een persoon die altijd te vertrouwen is en dat je goed geholpen wordt.” (Koos, persoonlijke communicatie, 9-6-2020)

“Dat is de grootste stap die de provincie kan maken. Als ze de Nederlandse taal wat simpeler en begrijpelijker maken.” (Hans, persoonlijke communicatie, 16-6-2020)

6.2. gelijkwaardigheid

Naast de openheid werd er gevraagd naar de gelijkwaardigheid binnen participatie bij de overheid. Hierin gaat het erover of er een gelijkwaardige rol is voor iedereen. Dus over welke positie burgers hebben en hoe burgers zich er zelf onder voelen.

6.2.1. Overheidsperspectief

6.2.1.1. Perspectief van de provincie

Binnen de participatievisie van de provincie gaat het over de variatie van participatievorm. De provincie hanteert, afhankelijk van de situatie, een diversiteit aan participatievormen. In totaal zijn er vier vormen, namelijk informeren, raadplegen, samenspel en meewerken. Hiervoor gebruiken ze het participatiekompas die te vinden is in bijlage 3. Bij informeren bepaalt het bestuur de agenda en informeert het de betrokkenen. Bij raadplegen bepaalt het bestuur weer de agenda en luistert naar de betrokken partijen, maar gebruiken de adviezen niet altijd. Met samenspel bedenken het bestuur en de betrokken partijen samen de doelen, iedereen is gelijkwaardig en elke partij beslist over de eigen inzet. Bij meewerken werkt het bestuur mee aan het initiatief van anderen door te ondersteunen (Provincie Zuid-Holland, 2018). Er is dus een verschil in gelijkwaardigheid bij verschillende participatievormen.

Naast de participatievisie zijn er de participatieprincipes. Twee participatieprincipes van de provincie gaan over gelijkwaardigheid. Het eerste principe is dat de architectuur van de participatie in een gelijkwaardig en open gesprek wordt bepaald. Een ander participatieprincipe is dat de inzet van de provincie beoogd wordt als gelijk met dat van de participanten (Provincie Zuid-Holland, 2018).

6.2.1.2. perspectief van ambtenaren van de provincie

Programmaleider participatie van de provincie zegt dat ze gelijkwaardigheid wel willen, maar het is lastig om dat te doen wanneer je als provincie een afwijkende mening hebt ten opzichte van de burgers. Ze lopen er vaak tegenaan doordat het verbonden is met politiek. Binnen de organisatie wordt gezegd dat het prima is om naar burgers te luisteren, maar de provincie beslist uiteindelijk zelf. *“Ik merk in de praktijk dat we het heel moeilijk vinden om de stap te zetten naar echt invloed uit handen geven. Dus echt co-creëren op basis van gelijkwaardigheid en oplossingen van andere mensen even zwaar wegen als onze eigen oplossingen.”* (Maurice, persoonlijke communicatie, 19-5-2020).

Uit gesprekken met verschillende beleidsmedewerkers van de provincie werd gesteld dat op het gebied van participatie er steeds meer lokale initiatieven komen van burgers. De provincie vervult hierin een ondersteunende rol. Op de vraag of dit dan inhoudt dat er gelijkwaardigheid is, wordt wisselend gereageerd. *“Er is wel een verschil, want wij hebben als overheid een bepaalde macht ook wel. Wij hebben het geld en kunnen beslissen of we het uitgeven”* (Stefanie, persoonlijke communicatie, 27-5-2020). De respondent vindt dit dan ook de duidelijke taak van de provincie. Een andere respondent stelt dat er wel aan wordt gewerkt: *“Maar er wordt wel geprobeerd om de meningen van de mensen te horen en dan hebben wij vaak de positie dat we de knoop doorhakken”* (Patricia, persoonlijke communicatie, 8-6-2020).

6.2.2. Burgerperspectief

Over gelijkwaardigheid hebben meerdere respondenten het gevoel dat hun stem niet evenveel waard is. Ze ervaren het niet op die manier. Amber (persoonlijke communicatie, 2-6-2020) geeft aan dat de *“mensen die zich een beetje schamen, hebben natuurlijk gelijk het gevoel dat ze niet gelijkwaardig zijn”*. Meer zelfvertrouwen ziet ze als oplossing hiervoor. Uit meerdere gesprekken bleek dat respondenten allemaal veel meer zelfvertrouwen en trots hadden gekregen door het volgen van taallessen en het zijn van taalambassadeur. De taallessen worden op brede schaal aangeboden, maar matig bezocht. Toen ze nog niet naar taallessen gingen, hadden ze niet het gevoel dat ze een gelijkwaardige inbreng konden hebben. Een respondent zegt over een inspraakavond *“de burgers proberen je te overbluffen op een vergadering”*. Daarnaast zegt dezelfde respondent over laaggeletterden bij een participatieavond *“Je bent in wezen gewoon een buitenbeentje, je begrijpt het niet, je snapt het niet en hun gaan verder. Ze proberen het niet uit te leggen”* (Hans, persoonlijke communicatie, 16-6-2020).

Nu zitten sommige taalambassadeurs in testpanels waar ze gevoel hebben gelijkwaardig mee te denken. Daarnaast spreekt Koos nog over het belang van als gelijkwaardig gezien worden, hierover geeft die het voorbeeld als steun die hij gekregen heeft voor zijn boek: *“dan heb je ook mensen om je heen die het goed met je vinden. En mensen die echt je helpen [...] Dat is nou precies waar het om gaat, dat is het leven. Dan laat je zien dat mensen zoals ik serieus worden genomen. Dat je wat hebt te vertellen”* (Koos, persoonlijke communicatie, 9-6-2020).

6.3. Debat

Bij het hoofdstuk debat gaat het vooral over of burgers met elkaar en de overheid in gesprek gaan. Hierin is communicatie een belangrijk onderdeel. Het gaat hierbij vooral over de vraag of iedereen kan en mag meedoen met onderhandelen.

6.3.1. Overheidsperspectief

6.3.1.1. Perspectief van de provincie

Uit de twee onderzoeken genoemd in de inleiding bleek al dat de provincie vaak werkt via online vragenlijsten. Daarnaast voeren ze veel onderzoeken uit door te praten met organisaties, gemeenten of met experts en het doen van kwalitatief onderzoek gebeurt een stuk minder. Uit een gesprek met een respondent (Chris, persoonlijke communicatie, 3-6-2020) blijkt wel dat de huidige commissaris van de Koning voorstander is van een heldere taal, waardoor het voor iedereen begrijpelijk is. Vroeger was dit vaak te juridisch en in het huidige tijdperk wordt er meer gekeken naar hoe het voor iedereen begrijpelijk kan worden.

Verschillende elementen van de participatievisie zijn te linken aan debat. Eén hoofdelement van de participatievisie is respect voor elkaars rollen, bevoegdheden en belangen. Een ander hoofdelement gaat in op wanneer participatie zinvol is en wanneer niet. Soms is participatie niet zinvol of mogelijk (Provincie Zuid-Holland, 2018). Kritiek uit het Berenschot rapport was dat er een specifieke nadruk was op een arenasamenstelling. De provincie maakt eigen arena's waarin de provincie dominant is waardoor de machtsverhouding aan de kant van de provincie staan. Hierdoor is er geen spel van voor- en tegenstanders, want die zitten niet samen (Blok & van Dalen, 2019).

6.3.1.2. perspectief van ambtenaren van de provincie

“het is vaak lastig om deze groep te bereiken die ofwel redelijk in isolement leven of wat anders aan hun hoofd hebben, bellen werkt goed, maar is heel arbeidsintensief. [...] Er zijn ook methoden in ontwikkeling om de groepen in kaart te brengen en dat kan helpen omdat overheden deze burgers soms ook niet weten te vinden” (Maurice, persoonlijke communicatie, 19-5-2020)

Bovenstaand citaat gaat over het bereiken van lastig te bereiken groepen, dus hoe de provincie met ze moet communiceren. Burgerparticipatie was iets dat vooral offline plaatsvond, maar nu door de coronacrisis zich meer is gaan richten op online participatie. Dit was al tijden een doel van de provincie. *“uiteindelijk moeten we werken naar een mix van online en offline”* (Maurice, persoonlijke communicatie, 19-5-2020). Een andere respondent zegt over online en offline participatie *“Ik denk niet dat het één het ander zal vervangen ooit”* (Chris, persoonlijke communicatie, 3-6-2020).

Als ervaring bij participatie zeggen ambtenaren dat het vroeger vooral de blanke hoogopgeleide mannen waren die kwamen naar inspraakavonden, maar er nu meer inzet is van anderen. Het lijkt al wel inclusiever geworden. Daarnaast kwamen ze met een kritische noot naar de eigen organisatie. De mensen die de regels maken zijn hoogopgeleid en taalvaardig. Over de collega's wordt hierdoor gezegd: *“die hebben best wel soms, heb ik gemerkt, blinde vlekken”* (Stefanie, persoonlijke communicatie, 27-5-2020). Daarnaast zeggen de respondenten dat particuliere initiatieven weinig voorkomen in de provincie. Vaak komt het woord willen terug in de interviews met de ambtenaren. Ze willen wel graag inclusiever zijn, maar het lukt nog niet. Ze streven ernaar om rekening te houden met taalgebruik zodat iedereen het kan begrijpen. Daarnaast willen ze zich zo goed mogelijk inzetten, maar merken ze dat ze zelf de doelgroep niet zijn. *“maar weet je wat het is, het blijft niet vanzelfsprekend dat wij de goede dingen doen. Simpelweg omdat wij zelf niet in de situatie zitten”* (Dirk, persoonlijke communicatie, 3-6-2020). De intentie is goed, maar ze zeggen zelf dat ze gewoon nog aan het leren zijn. Daarnaast is het niet het belangrijkste van het moment.

Dan is het nog de vraag of mensen mee kunnen onderhandelen. Hierbij zitten twee kanten, de kant van de burger is of ze mee willen onderhandelen. Alleen de kant van het mee kunnen onderhandelen ligt bij de provincie. De rol van de provincie moet meegenomen worden. Burgers stemmen tijdens de verkiezingen, daarna liggen de taken bij de provincie.

“Kijk voor sommige dingen is de provincie ook ingehuurd door het kabinet. Je hebt gewoon als rijk en provincies en gemeenten bepaalde wettelijke taken en daardoor is het ook democratisch gelegitimeerd. Burgers kunnen kiezen voor de provinciale staten, dan moet je ook als bevoegd gezag bepaalde beslissingen nemen.” (Patricia, persoonlijke communicatie, 8-6-2020).

6.3.2. Burgerperspectief

Het eerste wat opvalt in de gesprekken met laaggeletterden is dat, ze voor communicatie met de overheid, vaak gebruik maken van hulp uit de omgeving. Vaak is dit een familielid die ze helpt post te begrijpen, dingen in te vullen of hulp met de computer. Daardoor vinden ze modernisering vaak lastig omdat ze van nieuwe dingen weinig begrijpen. Het liefst willen ze persoonlijk contact en niet alles digitaal of via moderne middelen doen. *“ja online vind ik gewoon moeilijk, ik heb het liever gewoon face-to-face”* (Carina, persoonlijke communicatie, 26-5-2020). Een andere respondent vindt telefonisch fijn *“Nou bellen vind ik nog wel mogelijk, dat lukt me ook wel aardig, maar dat online dat nee”* (Marjolein, persoonlijke communicatie, 28-5-2020).

Over het debat met de provincie wordt er gezegd dat er vooral weinig vertrouwen is. *“Het vertrouwen in de overheid, in de provincie van dat doen ze niet, dat zeggen ze wel”* (Wim, persoonlijke communicatie, 9-6-2020) Hierdoor vullen sommige respondenten nooit vragenlijsten in *“nee, ik vul dat gewoon allemaal niet in. Zonde van mijn tijd, en moeilijke woorden erin”* (Ria, persoonlijke communicatie, 12-6-2020).

Inspraakavonden gaan de meesten nooit heen. *“ja dat weet ik niet, ik ga er nooit heen en dan gaan ze ook niet zeggen wanneer het is en ze luisteren toch meestal niet”* (Ria, persoonlijke communicatie, 12-6-2020). Een andere respondent geeft aan *“dan moet je toch zoveel burgers achter je hebben die hetzelfde denken en dan moeten zij die achter de tafel zitten hetzelfde denken”* en bij een inspraakavond ervaart hij

“Er worden vaak dure woorden gebruikt die je niet begrijpt. Uit een heel ander vaatje wordt er tegen je gesproken als dat je gewend bent. [...] je zit daar alleen maar met klapperende oortjes van wat betekent dit en wat betekend dat nou weer. Dan krijg je moeilijk taalgebruik, dan denk je bij jezelf weet je wel met wie je in gesprek bent haha” (Koos, persoonlijke communicatie, 9-6-2020).

Binnen de gemeente Rotterdam zitten sommige respondenten in een denktank waar ze mee kunnen denken over hoe beleidsinformatie aangepast kan worden voor laaggeletterden. Hier worden ze als laaggeletterden gevraagd om onderdelen te beoordelen op begrijpelijkheid en hoe laaggeletterden mee kunnen doen met participatie van de gemeente. Ze hebben het idee dat dit echt werkt. Daarin kunnen ze meeonderhandelen en meedenken.

6.4. Invloed

Bij invloed gaat het er over of de respondenten daadwerkelijk invloed hebben op het beleid dat gemaakt wordt. Daarnaast wordt er gevraagd of ze wel invloed willen hebben.

6.4.1. Overheidsperspectief

6.4.1.1. Perspectief van de provincie

Drie van de participatieprincipes gaan over invloed. Ten eerste dat de basishouding van de provincie is dat er samengewerkt wordt met de betrokken partijen, maar alleen als er wel iets te beïnvloeden valt. Als tweede is dat de provincie in alle gevallen voor zichzelf de rol en vorm van participatie benoemt, hiervoor wordt het participatiekompas gebruikt. Het derde principe is dat de provincie waarde hecht aan initiatieven uit de samenleving. Hoe ze hier mee omgaan is per initiatief verschillend (Provincie Zuid-Holland, 2018). Uit het Berenschot rapport bleek dat binnen de provincie participatie aanwezig was, maar alleen als coördinatiemechanisme. Dit houdt in dat de provincie participatie gebruikt als middel om oplossingen te verkrijgen. Het gaat dus vooral over ‘hoe’ ze iets kunnen bereiken en niet ‘wat’ (Blok & van Dalen, 2019).

6.4.1.2. perspectief van ambtenaren van de provincie

Over ervaringen met invloed geeft de programmaleider participatie een voorbeeld. In november waren er twee grote inspraakavonden voor de provincie met vragen over het coalitieakkoord. Dit werd neergezet als een raadpleegsessie en hierover zei hij: *“Het viel me toen op dat geen van de opgehaalde suggesties leidde tot aanpassing van ons beleid. Als je enkele honderden burgers naar hun mening vraagt zou je dat wel verwachten, ook al ging het slechts om ‘raadplegen’”* (Maurice, persoonlijke communicatie, 19-5-2020) Een andere respondent had een vergelijkbare ervaring *“soms worden avonden opgestart waar burgers stickertjes kunnen plakken, maar heb je het besluit al gedaan. Je weet al wat je wil gaan doen”* (Stephanie, persoonlijke communicatie, 27-5-2020). Over de invloed van burgers wordt gesteld dat het in theorie er wel is, maar in de praktijk de invloed toch minder aanwezig is. De

provincie raadpleegt vooral haar inwoners. De provincie besluit dan iets te willen en vraagt de inwoners hoe dit aan te pakken. Bij meer samenwerking komt meer participatie stelt de programmaleider participatie. Het uit handen geven van invloed is in de praktijk erg lastig. Een andere beleidsmedewerker zegt dat het erg afhankelijk is van hoe open de provincie tegenover een bepaald thema staat: *“maar de vraag is ook waar kan je nog ondersteuning bieden en wat wil je doen met initiatieven die helemaal niet passen in provinciale programma’s of daar juist tegenin gaan. Sta je er dan ook nog open voor?”* (Chris, persoonlijke communicatie, 3-6-2020).

Invloed van burgers is wel groeiende, want vroeger was er minder invloed geven verschillende medewerkers aan. Een respondent geeft aan dat er vooral sprake is van raadplegen en dat ze gebruik maken van het kompas. Dus het is afhankelijk van de wettelijk taak die de provincie heeft. Op de vraag of informeren en raadplegen meer plaats vindt, zegt ze:

“ja van oudsher wel, dat we meer in die linker kolom zitten van wettelijke taken en wettelijk bevoegdheid. Dan is het ook soort van schijnparticipatie als we zeggen van u mag het zeggen terwijl je zelf daar over gaat. Want wij zijn uiteindelijk de overheid die de belangenafweging moeten doen vanuit verschillende invalshoeken. [...] Die belangenafweging moet de provincie maken en de meningen van die burgers die moet je wel wege. Zo zou het in participatie moeten. Maar dat wordt niet altijd zorgvuldig gedaan denk ik.” (Patricia, persoonlijke communicatie, 8-6-2020)

Twee andere ambtenaren stellen dat de participatie die vooral plaatsvindt, die van samenspel en meewerken is. Een ander stelt weer dat er een onderscheid is tussen de invloed bij participatie. *“Enerzijds, waar je graag wil dat de overheid daar maatschappelijke partijen inclusief burgers en maatschappelijke organisaties bij betreft. En dat is meer in de sfeer van adviseren, informeren en een stukje meebeslissen waar dat kan.”* (Chris, persoonlijke communicatie, 3-6-2020). Aan de andere kant is waar het vanuit de burger zelf komt, maar dat is voor de provincie lastig. Hij geeft aan dat het vooral informeren en raadplegen is wat plaatsvindt, al wordt aan samenwerken steeds meer aandacht besteed, maar vooral met grote partijen. Het meewerken blijft lastig. De omgevingswet gaat ervoor zorgen dat burgers steeds meer initiatief kunnen nemen en dus mogelijk meer invloed geeft een respondent aan.

6.4.2. Burgerperspectief

Laaggeletterden hebben vaak het gevoel dat ze geen invloed hebben. Dit willen ze wel, maar denken nu vaak van *“Ze luisteren toch niet naar ons, wij horen er niet bij”* (Carina, persoonlijke communicatie, 26-5-2020). Zo heeft een andere respondent wel eens geparticipeerd bij de gemeente en daarover zegt ze: *“Ik vind dat ze wel heel goed naar je luisteren, maar daarna hoor je daar niks meer van, of ze daar wat mee gedaan hebben dan.”* (Marjolein, persoonlijke communicatie, 28-5-2020) Er komt volgens de respondenten nooit een terugkoppeling over wat er met de informatie gedaan wordt. Zo gaf een respondent een voorbeeld van een inspraakavond waar hij heen is geweest en zei: *“we zijn er toen wel geweest ja, maar of je daar inderdaad inspraak krijgt is mij ook een raadsel”* (Wim, persoonlijke communicatie, 9-6-2020).

Over het mee kunnen praten hebben verschillende respondenten uitspraken. Ze willen allemaal wel graag mee praten en invloed hebben. *“tuurlijk wel, tuurlijk wil je praten, wil je de problemen die je ziet dat het aangepakt wordt.”* (Koos, persoonlijke communicatie, 9-6-2020). *“Ja het is altijd fijn als je er betrokken bij voelt en er gewoon over kan praten”* (Ria, persoonlijke communicatie, 12-6-2020). Koos vult zelfs nog aan over het hebben van daadwerkelijke invloed *“Er wordt ook wat meegedaan en het wordt goed uitgelegd wat je er mee kan en je wordt serieus genomen. Ja dan krijg je meer toeloop naar jezelf toe”* en hij wil dan terugkoppeling hebben. Hierover zegt hij *“tuurlijk en niet alleen het horen, maar ook dat er echt aan gewerkt wordt om het uitvoerbaar te maken. Misschien een iets andere vorm, maar het gaat erom dat er iets gebeurt”* (Koos, persoonlijke communicatie, 9-6-2020). Alle laaggeletterden gaven aan wel invloed te willen hebben. Zij geven aan een groep burgers te zijn die de schaamte voorbij zijn en graag mee willen praten.

7. Analyse

De analyse zal uitgewerkt worden vanuit de vier deelvragen. Hierbij zal er een link gelegd worden tussen het empirische materiaal en de opgehaalde literatuur die beschreven is in het theoretisch kader.

7.1. Wat is het ambtelijk en provinciaal perspectief op participatiemogelijkheden voor laaggeletterden binnen de provincie Zuid-Holland?

De eerste deelvraag richt zich volledig op het perspectief vanuit de provincie. Hierin wordt de relatie gelegd tussen de documenten van de provincie, de gesprekken met de medewerkers van de provincie en de literatuur. De verschillen tussen de documenten en de uitspraken van de respondenten zullen in de analyse meegenomen worden.

In het theoretisch kader is aan de hand van verschillende participatieladders en verschillende participatievormen aangetoond welke vormen van participatie allemaal mogelijk zijn. Uit de documenten van de provincie Zuid-Holland blijkt dat er binnen de provincie gebruik gemaakt wordt van het participatiekompas. Dit kompas, wat te vinden is in bijlage 3, laat de vier vormen zijn. Dit is vergelijkbaar met een ladder, waarbij het afhankelijk is van het beleid, welke vorm de provincie gebruikt. De vormen zijn informeren, raadplegen, samenspel en meewerken. Al deze vier vormen komen voor, maar de meeste respondenten van de provincie gaven aan dat het meestal om informeren en raadplegen ging. Twee respondenten waren van mening dat juist samenspel en meewerken vaker voorkwamen, maar deze worden door andere juist genoemd als afwezig. Mogelijk hangt dit heel erg af van de casus waarin de respondenten gewerkt hebben. Dit verschil is wel opvallend.

Deze vier vormen kunnen gelegd worden naast de participatieladder van Arnstein. Met het kompas en de ladder naast elkaar valt het op dat er geen sprake is van non-participatie, dus de eerste twee treden worden niet gebruikt in het kompas. Informeren van het kompas komt overeen met de trede van informeren. De trede daarboven van consultatie komt overeen met het raadplegen dat de provincie vaak doet. Er wordt wel geluisterd naar de burger, maar er is geen garantie dat er iets mee gedaan wordt. Samenspel lijkt vergelijkbaar met de trede van partnerschap. Beide partijen zijn gelijk en samen wordt er over doelen nagedacht. Meewerken lijkt het meest op gedelegeerde macht. Zo lijken de mogelijkheden tot participeren van de burger van trede 3 tot 7 te gaan. Een deel van de participatieladder van Arnstein lijkt dus toegepast te worden door de provincie. De participatievormen van de provincie lijken heel erg op de ladder van Edelenbos en Monnikhof. Die ladder bestaat namelijk uit vijf treden en informeren, raadplegen en meebeslissen komen daar exact overeen.

Naast de verschillende treden van participatie is er sprake van verschillende vormen van interactieve beleidsvorming. De drie vormen zijn participatie, co-creatie en coproductie. Aan de hand van de vier dimensies openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed kan gekeken worden welke vorm de provincie het meest lijkt toe te passen. Dit wordt beschreven vanuit het ambtelijk perspectief en de provinciale documenten. Het perspectief van de laaggeletterde respondenten komt bij paragraaf 7.2. terug.

7.1.1. Openheid

Uit gesprekken en de documenten kwamen verschillende conclusies over openheid. Bij de participatievisie blijkt dat de provincie duidelijk wil zijn naar de burgers wanneer participatie kan en wanneer niet. Binnen de participatieprincipes staat dat alles transparant en duidelijk

moet zijn. Alleen uit het reputatieonderzoek kwam naar voren dat transparantie en toegankelijkheid nog verbeterpunten zijn. Uit het Berenschot rapport blijkt dat de provincie participatie gebruikt om aan burgers te vragen ‘hoe’ er iets komt en niet ‘wat’. Hierdoor lijkt er op het gebied van openheid geen sprake van coproductie, bij coproductie wordt namelijk gevraagd aan de burgers ‘wat’ er moet gebeuren.

Respondenten van de provincie reageerden verschillend op openheid. Eén respondent zei dat het afhankelijk is van wie je het vraagt, maar dat de provincie wel goed scoort op toegankelijkheid. Dit komt niet overeen met het reputatieonderzoek, daarin werd openheid genoemd als een mogelijk verbeterpunt. Andere medewerkers zeggen dat informatie vaak niet begrijpelijk is. Dus het is wel te vinden, maar niet te begrijpen. De provincie lijkt, waar het mogelijk is, wel open te zijn over het beleid. De toegankelijkheid van de provincie is minder, aldus verschillende medewerkers van de provincie. Wel geven ze aan dat de provincie opener aan het worden is. Er wordt vooral meer ingezet op online toegankelijkheid.

De online toegankelijkheid houdt in dat burgers die niet digitaal vaardig zijn, de informatie moeilijk kunnen vinden. De medewerkers van de provincie zijn kritisch op de toegankelijkheid van de eigen website. Het is in een te hoog taalniveau geschreven en de website is onduidelijk. Dus het lijkt er vooral op dat de provincie op het gebied van openheid meer aan co-creatie en participatie doet. Alleen is dit niet altijd succesvol. De mensen van de provincie geven aan dat ze openheid proberen te verbeteren. Dit doen ze door meer direct contact te zoeken. Dit kan voor meer openheid zorgen.

7.1.2. Gelijkwaardigheid

Op het gebied van gelijkwaardigheid is het heel erg afhankelijk welke vorm van participatie de provincie toepast. Bij informeren en raadplegen is er nog geen sprake van gelijkwaardigheid en dan valt het eigenlijk onder non-participatie. Alleen bij samenspel en meewerken is het wel gelijkwaardig en soms hebben de burgers een uitvoerende rol waardoor er mogelijk gesproken kan worden over coproductie.

In de participatieprincipes staat dat de architectuur van participatie in een gelijkwaardig gesprek wordt bepaald. Daarnaast is een ander principe dat de inzet van de provincie beoogd wordt als gelijk met dat van de participanten. Ambtenaren geven aan, uit ervaring, dat gelijkwaardigheid in de praktijk vaak niet lukt. Vooral omdat bij een afwijkende mening met die van de burger de provincie toch zijn eigen lijn houdt. Daarnaast geven ze aan dat de provincie een bepaalde macht heeft, namelijk de eindbeslissing macht. Dus op het gebied van gelijkwaardigheid lijkt de provincie toch vooral onder non-participatie te vallen.

7.1.3. Debat

Bij debat gaat het over of iedereen mee kan onderhandelen en iedereen mee kan doen. Het blijkt dat, uit verschillende onderzoeken, ouderen en laaggeletterden niet worden meegenomen. Hieruit blijkt dat alle belanghebbenden al niet kunnen meedoen. Deze onderzoeken waren gericht op alle inwoners van Zuid-Holland en dus zijn laaggeletterden en ouderen belanghebbenden. Daarnaast kwam uit het Berenschot rapport naar voren dat de provincie eigen dominante arena's maakt waardoor er geen spel is van voor- en tegenstanders. Op het eerste gezicht lijkt het dat de provincie aan non-participatie doet op het gebied van debat.

De gesprekken met ambtenaren gaven een andere perspectief. Uit gesprekken blijkt dat de provincie zich inzet om lastig te bereiken groepen toch te spreken door bij ze langs te gaan. Daarnaast investeren ze in online participatie waardoor ze grotere groepen kunnen bereiken. Dit zal naast offline participatie bestaan. De provincie lijkt zich daarmee onder andere richting co-creatie te bewegen. Sommige medewerkers zijn zich bewust dat ze blinde vlekken hebben omdat ze de doelgroep niet zijn. Hierdoor kunnen ze niet goed inschatten of ze de goede dingen doen. Daarnaast vinden ze het wel belangrijk om te benadrukken dat de provincie gewoon wettelijke taken heeft en niet altijd het debat aan kan gaan. Dus als provincie willen ze soms wel, maar kunnen ze het niet vanuit juridisch oogpunt.

7.1.4. Invloed

Als laatste is er nog de invloed van participanten. Hierbij gaat het erover of burgers invloed hebben. Uit de participatieprincipes blijkt dat de invloed die de burger heeft, afhangt van de situatie en uit het Berenschot rapport bleek dat ze vooral werken met de 'hoe' en niet de 'wat'. Dus burgers hebben vooral invloed over hoe iets te bereiken. Dit sloot aan op ervaringen van respondenten en daarnaast gaven sommige respondenten aan dat er avonden zijn geweest waar er niks werd gedaan met de input van de burgers. Dit terwijl die avonden wel waren ingericht om de burgers te raadplegen. De invloed van de burger groeit wel steeds meer zeggen de respondenten. Wanneer er gekeken wordt naar de drie vormen lijkt het wel op participatie omdat daarin de burgers wel kritiek kunnen leveren en kennis kunnen delen.

Toch neigt het op het gebied van invloed naar non-participatie. Bij non-participatie hebben burgers geen invloed of is er sprake van showinvloed. Ze vallen onder de eerste drie treden van de participatieladder. Zoals uit het Berenschot rapport blijkt worden de burgers vooral gebruikt en hebben ze niet iets in te brengen. Daarnaast laten de verschillende ervaringen zien dat er soms niks met de input van de burgers wordt gedaan. Daar hebben de

burgers alleen showinvloed. Hierdoor was er in deze gevallen sprake van non-participatie en is het goed mogelijk dat er vaker sprake is van non-participatie.

7.1.5. Conclusie

De provincie is zich steeds meer gaan inzetten voor inclusieve participatie. Zo willen ze werken naar een combinatie van online en offline participatie waardoor ze een grote groep kunnen bereiken. Daarnaast willen ze bij de burgers langs gaan en valt op, uit ervaring, dat er een gevarieerdere groep naar inspraakavonden komen. Er lijkt dus vooruitgang te zijn, al geven sommige beleidsmedewerkers wel aan dat toegankelijke participatie voor iedereen nog een blinde vlek is en dat het niet bovenaan de agenda staat.

Uiteindelijk blijkt er niet één duidelijke vorm van interactieve beleidsvorming naar voren te komen. Uit het ambtelijk perspectief valt het op dat de provincie zich inzet om meer te gaan werken met participatie en co-creatie, dit laatste komt onder andere op door het inzetten van online participatie. Toch blijkt zowel uit invloed, debat en gelijkwaardigheid dat er sprake is van non-participatie bij de provincie. De provincie wil heel graag, maar ze zijn er nog niet. Wel zeggen de meeste respondenten dat de provincie stappen vooruitzet. Alleen voor nu kan geconcludeerd worden dat er toch sprake lijkt van non-participatie.

7.2. Wat is het perspectief van laaggeletterden op participatiemogelijkheden binnen de provincie Zuid-Holland?

De tweede deelvraag richt zich op het perspectief van de laaggeletterden. Hierbij wordt geanalyseerd of er bij de burgerparticipatie rekening gehouden wordt met laaggeletterden. De laaggeletterden zijn in dit onderzoek de casus die als voorbeeld genomen is, maar het kan eventueel breder getrokken worden naar of de provincie kijkt naar de verscheidenheid van de inwoners in de provincie. Eerst worden de antwoorden van de respondenten geanalyseerd en daarna worden ze gelinkt aan de participatieladder.

Uit de theorie en de gesprekken met taalambassadeurs blijkt dat laaggeletterden grotendeels niet vaardig zijn met internet. Een deel heeft geen computer en maar een klein deel kan daadwerkelijk omgaan met de computer. Met online toegankelijk wordt er geen rekening gehouden met deze burgers. De laaggeletterden geven aan dat ze een voorkeur hebben voor persoonlijk contact. Dit persoonlijke contact is mogelijk via een loket of op een manier dat burgers makkelijk aangesproken kunnen worden op een locatie of bij een inspraakavond. Daarnaast vinden sommige laaggeletterden telefonisch contact prima. Vaak willen ze bij informatie van overheid een telefoonnummer zichtbaar hebben. Zo kunnen ze

bellens als ze iets niet begrijpen. Uit ervaringen van de respondenten bleek dat dit telefoonnummer niet altijd aanwezig is. Online participatie is dus niet aantrekkelijk vanuit het perspectief van laaggeletterden en offline participatie gebeurt te weinig.

Daarnaast is tekst, in post of andere bronnen, van de provincie vaak onleesbaar omdat het te juridisch of moeilijk is. Hier wordt dus geen rekening gehouden met burgers die minder taalvaardig zijn. Alle geïnterviewde laaggeletterden geven aan dat de post van de overheid vaak te lang is en veel moeilijke woorden bevat. Hierdoor eindigt dit ongelezen bij het oud papier. Al gebruiken sommige laaggeletterden mensen uit hun persoonlijke omgeving met post of moeilijk leesbare e-mails. Deze hulp uit de omgeving kwam in de theorie naar voren. Alleen wanneer laaggeletterden deze hulp niet hebben, is het participeren via vragenlijsten per post lastig.

Over de inspraakavonden geven de laaggeletterden aan dat ze er niet vaak heen gaan. Dit komt omdat de taalgebruik lastig is en ze daarnaast niet het gevoel hebben iets in te kunnen brengen. Het is voor de laaggeletterden vaak van een te hoog niveau en daardoor niet toegankelijk. Wanneer ze wel gaan, gaat alles te snel en hebben ze uiteindelijk niet daadwerkelijk geparticipeerd. Ze komen dan vaak om zich te laten informeren en moeten het daarbij laten.

Wanneer bovenstaande vormen van participatie gelinkt worden aan de participatieladder lijken laaggeletterden niet de trede te halen die de provincie voor ogen heeft. Zo lijkt er qua online participatie vanuit de provincie vooral trede vier, consultatie, plaats te vinden. De burgers worden namelijk geïnformeerd en mogen meepraten. Alleen wanneer het neer komt op online participatie komen laaggeletterden niet verder dan trede nul wat staat voor non-participatie. Ze kunnen de informatie niet vinden en niet meepraten doordat ze weinig digitale vaardigheden hebben. Hetzelfde geldt voor de binnengekomen post van de provincie, dit is van het niveau informeren, dus trede drie, maar doordat de laaggeletterden het niet kunnen lezen, blijft het bij non-participatie. De inspraakavonden zouden in principe trede vier, consultatie, moeten zijn. Al gaven medewerkers van de provincie aan dat dit niet altijd het geval is. Alleen de laaggeletterde respondenten gaven aan dat ze er alleen heen gingen om zich te laten informeren en dus op trede drie van de participatieladder staan. In alle gevallen halen de laaggeletterden niet de beoogde trede.

Uiteindelijk kan geconcludeerd worden dat, vanuit het perspectief van laaggeletterden, er weinig participatiemogelijkheden zijn. Online participatie is niet aantrekkelijk, de taal van participatie via vragenlijsten of uitnodigingen is vaak te lastig en bij een inspraakavond gaat het vaak te snel en kunnen de laaggeletterden niet deelnemen zoals het bedoeld is. Hierdoor

doen de laaggeletterden vooral aan non-participatie. Dit komt dan vooral door het laaggeletterd zijn, want de mogelijkheden tot participeren lijken er wel te zijn. De respondenten merken wel dat ze bij persoonlijk contact en met in gesprek gaan met burgers van gemeenten ze echt kunnen participeren. Dit is alleen binnen de provincie nog niet op dezelfde schaal mogelijk.

7.3. Hoe zijn de perspectieven op participatiemogelijkheden te verklaren?

In dit hoofdstuk wordt geanalyseerd hoe de perspectieven op de participatiemogelijkheden van laaggeletterden te verklaren zijn. In het vorige hoofdstuk bleek dat laaggeletterden vaak niet konden participeren op de beoogde trede. In dit hoofdstuk wordt dat verklaard met een koppeling naar de theorie.

Uit de theorie blijkt dat laaggeletterden vallen onder B1 taalniveau. Geschreven en gesproken berichtgeving van de provincie is over het algemeen van een hoger niveau dan B1. Hierdoor begrijpen de laaggeletterden niet wat er geschreven of gezegd wordt. Een voorbeeld hiervan is het woord participatie. Dit wordt door de provincie veel gebruikt en gezien als een alledaags woord, maar voor de meeste laaggeletterde respondenten is dit woord onbekend. Er is er een te groot verschil in taal die laaggeletterden begrijpen en de taal die de provincie gebruikt. Dit verklaart waarom laaggeletterden moeite hebben met participeren.

De provincie is steeds meer bezig met online participatie. Ze willen hierin investeren om meer mensen te bereiken. Uit de theorie blijkt alleen dat laaggeletterden vaak weinig tot geen digitale vaardigheden bezitten. Uit de interviews met de laaggeletterde bleek dat de meeste moeite hadden met internet en er aangegeven werd dat computers weinig tot niet gebruikt worden. Dus dit verklaart dat online participatie niet zorgt voor meer participatie bij laaggeletterden.

In de interviews komt steeds naar voren dat laaggeletterden persoonlijk contact willen en wel open staan voor participatie. Al zijn ze wel heel kritisch over de politiek, dit komt overeen met de theorie dat laaggeletterden minder vertrouwen hebben in de politiek. Met hulp van de omgeving kunnen ze wel meedoen stelt de theorie. Dit geldt ook voor de respondenten van dit onderzoek. De laaggeletterde taalambassadeurs participeren in dit onderzoek, bij verschillende gemeentes en helpen andere laaggeletterden. Dit komt omdat ze zelf ook geholpen zijn door de omgeving om mee te doen en nu helpen ze weer anderen. Dus met hulp van de omgeving kan verklaard worden hoe een laaggeletterde actiever mee kan doen in de samenleving.

De perspectieven van de laaggeletterden zijn te verklaren vanuit de theorie. Het niveau van de taal en gebruik van internet zijn de onderdelen die participatie lastig maken. Dit is voor de provincie mogelijk een blinde vlek. De provincie heeft daardoor een ander perspectief op de participatiemogelijkheden dan de laaggeletterden.

7.4. Welke verbeteringen zien laaggeletterden op participatiemogelijkheden binnen de provincie Zuid-Holland?

De laatste paragraaf gaat in op welke verbeterpunten laaggeletterden zien voor participatie bij het beleid van de provincie. Hier worden de aanbevelingen geanalyseerd vanuit het perspectief van de taalambassadeurs. Hierin worden de vier dimensies openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed weer gebruikt. De aanbevelingen van de onderzoeker zelf zullen volgen in hoofdstuk acht.

7.4.1. Openheid

Wanneer gelinkt wordt aan de concepten van interactieve beleidsvorming die genoemd zijn, is te zien dat de laaggeletterden op het gebied van openheid nog echt vallen onder non-participatie. De organisatie is niet toegankelijk en de laaggeletterden zijn niet tevreden over de openheid van beleidsvorming. Alleen het is duidelijk dat de laaggeletterden wel willen participeren. Ze willen vooral meepraten en meedenken, over coproductie spreken ze niet echt. De behoefte om zelf publieke goederen te produceren is niet waar ze mee bezig zijn.

Op het gebied van openheid hebben ze verschillende verbeterpunten. De taalambassadeurs geven aan dat ze de informatie van de provincie beter willen begrijpen. Dus wanneer ze ergens in kunnen participeren, willen ze dat die uitnodiging begrijpelijk is. Het liefst ontvangen ze dit in begrijpelijke post, telefonisch of via persoonlijk contact. Online participatie lijkt geen optie voor laaggeletterden, omdat ze de digitale middelen en vaardigheden vaak niet hebben. Een voorstel wat terugkwam was het hebben van een loket waar ze heen kunnen gaan. Belangrijk is vooral dat het loket herkenbaar is voor de burgers. Op het gebied van openheid willen ze graag een terugkoppeling van de input die ze leveren. Ze willen meer openheid over waarom bepaalde keuzes gemaakt worden. Eén respondent gaf aan dat de provincie meer hun best moet doen om de doelgroep laaggeletterden ergens bij te betrekken. Geef ze uitleg en investeer tijd en energie in de laaggeletterden.

7.4.2. Gelijkwaardigheid

Op het gebied van gelijkwaardigheid lijken de laaggeletterden te vallen onder non-participatie terwijl ze wel graag willen participeren. De respondenten geven aan dat ze niet het idee hebben dat hun stem evenveel waard is. Dit lijkt vooral te komen doordat de burgers zich een beetje schamen. Met zelfvertrouwen durven laaggeletterden zich meer uit te spreken en denken ze eerder een gelijke positie te hebben. Ze willen wel graag serieus genomen worden en gezien worden. Ze merken zelf al dat dit door ervaringen met het testpanel en interviews meer gebeurt. Doordat de laaggeletterden sommige informatie niet begrijpen en andere burgers wel, ervaren ze ongelijkheid. Wanneer ze gewoon begrijpelijk aangesproken worden, zouden ze op een gelijkwaardige manier mee kunnen doen. Het wantrouwen in de overheid, wat zowel uit de literatuur als de interviews naar voren kwam, moet verdwijnen. Dan kunnen ze actief en op een gelijkwaardige manier participeren.

7.4.3. Debat

Bij debat vallen de laaggeletterden ook onder non-participatie. Uit de gesprekken met de respondenten blijkt dat ze zeker wel mee willen doen met participatie via het debat. Alleen dit lukt ze niet via moderne kanalen. Het liefst willen ze persoonlijk contact. Dit kan zowel telefonisch of fysiek. Inspraakavonden of het invullen van formulieren doen de meeste niet. Dit komt omdat ze het lastig vinden om te begrijpen en omdat ze twijfelen aan het nut ervan. Doordat het niet in een begrijpelijke taal is, kunnen de laaggeletterden niet meedoen aan het debat. Ze willen meeonderhandelen, maar kunnen het niet.

7.4.4. Invloed

Als vierde is er nog invloed. Uit de gesprekken bleek dat veel laaggeletterden het gevoel hebben dat ze geen invloed hebben. Ze denken dat de provincie ze niet ziet staan en ze krijgen vaak geen terugkoppeling. Al zitten sommige laaggeletterden in een denktank bij gemeenten waarbij ze wel echt invloed uitoefenen. Hierin testen ze of bepaalde brieven of gebruiksaanwijzingen toegankelijk zijn voor laaggeletterden. Hierbij krijgen ze vaak terugkoppeling en hebben ze echt invloed. Dit vinden ze heel nuttig om te doen en zouden ze graag meer willen doen. De laaggeletterden geven allemaal aan dat ze invloed willen hebben. Ze willen meepraten en denken over hoe problemen op te lossen. Ze vinden het fijn om betrokken te worden en te zien dat echt ergens wat aangedaan wordt. Het gaat hier vooral om gevoel, de laaggeletterden hebben het gevoel dat ze geen invloed hebben en dus vallen onder

non-participatie. Alleen dit hoeft niet overeen te komen met het daadwerkelijk hebben van invloed.

7.4.5. Conclusie

Uiteindelijk blijkt uit de interviews dat de laaggeletterden heel graag betrokken willen worden. Dit via directe kanalen en in een begrijpelijke taal. Sommige hebben al ervaren hoe het is om mee te denken met de overheid en haalden hier veel voldoening uit. Om ze te laten participeren, moeten er wel stappen gezet worden. Co-creatie is een optie, alleen dan niet via de digitale weg. Coproductie lijkt nog geen ambitie te zijn die onder laaggeletterden populair is. Ze willen vooral meedenken.

8. Conclusie

In de conclusie zal eerst een korte terugblik op het onderzoek komen en zal de hoofdvraag beantwoord worden. Tevens zal er nog een koppeling gemaakt worden met de theorie en theoretische verwachting. Aansluitend zal er nog een reflectie zijn van het onderzoek en zullen aanbevelingen komen voor de provincie Zuid-Holland.

In dit onderzoek is geprobeerd om antwoord te geven op de vraag: Wat is het overheids- en burgerperspectief op participatiemogelijkheden van laaggeletterden binnen de provincie Zuid-Holland en welke verbeterpunten komen daaruit voort? Dit is gedaan via een kwalitatief onderzoek. Hierbij is het perspectief van de provincie onderzocht en het perspectief van laaggeletterden. Daarnaast is gezocht naar verbeteringen voor participatie van laaggeletterden in de provincie.

Het uiteindelijke antwoord op de hoofdvraag wordt beantwoord in twee delen, namelijk het overheidsperspectief en het perspectief van laaggeletterden. Het overheidsperspectief is dat de provincie op het gebied van openheid steeds meer stappen vooruit maakt en daarin wel lijkt te voldoen aan participatie. Op het gebied van invloed lijken participatie en co-creatie groeiend, alleen hebben medewerkers van de provincie door dat niet iedereen bereikt wordt. Bij gelijkwaardigheid wil de provincie het wel bereiken, maar lijkt het in de praktijk lastig. Hier lijkt non-participatie het geval. Deze non-participatie geldt voor het onderdeel debat, waar de provincie wel stappen vooruit weet te zetten. Uiteindelijk is er vanuit overheidsperspectief de conclusie dat de provincie op sommige gebieden wel voldoet aan participatie, maar op andere gebieden nog niet.

Vanuit het perspectief van laaggeletterden komt duidelijk naar voren dat ze weinig participatiemogelijkheden hebben. Het woord participeren is ze zelfs onbekend. Het antwoord

is dat laaggeletterden momenteel vooral non-participeren. Daarnaast zitten ze altijd lager op de participatieladder dan beoogd wordt door de provincie. Ze wantrouwen de overheid en dat valt op hoe ze aankijken tegen de vier dimensies. De openheid en toegankelijkheid van de provincie is niet van het juiste niveau om voor laaggeletterden bereikbaar te zijn. Daarnaast hebben laaggeletterden het gevoel dat ze niet gelijkwaardig zijn. Dit is wel afhankelijk van de participatievorm die de provincie toepast. Dus het gevoel van de laaggeletterden lijkt hierin niet altijd correct. Bij het debat lukt het laaggeletterden vaak niet om deel te nemen, vooral doordat er, voor laaggeletterden, niet begrijpelijke taal gebruikt wordt. Ze zeggen wel graag mee te willen doen. Als laatste is er nog invloed en hierin gaat het vooral om het gevoel dat laaggeletterden hebben. Ze denken geen invloed te hebben en de keren dat ze input gaven, kregen ze geen terugkoppeling. Hierdoor lijkt het dat laaggeletterden niet participeren. Ze willen wel participeren of via co-creatie, maar dan niet digitaal omdat ze de vaardigheden daar niet voor hebben. Vooral meepraten en meedenken is iets waar laaggeletterden het meest interesse in hebben. Coproductie lijkt minder in beeld. Het overheidsperspectief en burgerperspectief is dus verschillend. De provincie lijkt zich wel bewust dat ze op sommige gebieden moeten verbeteren om tot daadwerkelijke inclusieve participatie te komen.

Hoe zijn de resultaten van dit onderzoek te koppelen aan de theorie? In het theoretisch kader werd aangegeven dat laaggeletterden minder vertrouwen hebben in de politiek en dit kwam naar voren in de interviews. Allemaal vertrouwden ze de overheid niet en dachten ze niet dat er iets kon veranderen. De meeste laaggeletterden gaven in de interviews aan dat ze, zonder hulp, niet konden participeren. Dit kwam, volgens de respondenten, door het moeilijke taalgebruik en slechte bereikbaarheid van de provincie. Dit komt overeen met de theorie waaruit bleek dat ze buitengesloten worden in het participeren in de samenleving. In het theoretisch kader was er een debat waarbij het niet helemaal duidelijk was of laaggeletterden minder mee doen. Uit de resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat dit wel het geval is.

Zoals al aangegeven hebben de laaggeletterden aangegeven hulp nodig te hebben om te participeren. Dit komt overeen met de theorie dat laaggeletterden zich niet alleen redden wanneer het gaat om deelnemen in de samenleving. Graag gebruiken ze hulp uit de omgeving. Vooral het begrijpen van overheidsinformatie vinden ze lastig. Dit bleek uit de theorie ook een probleem te zijn. Maar of alleen laaggeletterden daar moeite mee hebben blijft de vraag, want medewerkers van de provincie geven zelf aan dat de taal in het verleden vaak alleen voor juristen te begrijpen was. Hier heeft dit onderzoek geen antwoord op gegeven, maar kan interessant zijn voor verder onderzoek.

In de theorie worden de vormen van interactieve beleidsvorming benoemd. Laaggeletterden lijken vooral te doen aan non-participatie, maar willen graag doen aan participatie en co-creatie. Typerend voor participatie is namelijk dat de laaggeletterde openheid willen, ze willen wel invloed hebben en meepraten. Daarnaast wordt de gelijke positie benadrukt door de laaggeletterden. Deze vier punten komen overeen met participatie. Op het gebied van co-creatie worden de burgers actief betrokken. Dit willen de laaggeletterden ook, een voorbeeld daarvan is de denktank waar ze in zitten bij de gemeenten. Daarnaast werd in de gesprekken benadrukt dat ze bij de gemeente in elke fase van het beleid mee konden doen. Zo kan het dus dat de laaggeletterden de overheid mee laat doen, iets wat typerend is voor co-creatie. Waarom is coproductie dan minder aanwezig? Bij coproductie gaat het erom dat burgers zelf publieke goederen ontwikkelen. Uit gesprekken met de laaggeletterde bleek dat ze vooral mee wouden denken over verbeteringen, maar er kwam niet op dat ze zelf dingen wilden ontwikkelen. De laaggeletterden leken geen belang te hebben bij de uitvoerende rol. Terwijl coproductie echt onderdeel is van de beleidsuitvoerende fase. Coproductie is mogelijk een stap voor de toekomst, maar lijkt nog niet interessant voor de laaggeletterden.

De participatieladder wordt tenslotte als evaluatiemeetlat gebruikt. In de analyse bleek dat de laaggeletterden vaak niet de beoogde trede halen. De provincie wil graag dat de burgers mee kunnen doen op treden drie en vier die staan voor informeren en consultatie. De burgers worden in ieder geval altijd geïnformeerd en soms mogen ze meedenken en dan valt het onder consultatie. Alleen wanneer de informatie niet te begrijpen is door te hoog taalniveau en informatie alleen digitaal vindbaar is, lukt het laaggeletterden niet om op deze treden te komen. Dit bevestigt dat laaggeletterden momenteel vaak vallen onder non-participatie.

In de theoretische verwachting wordt gesteld dat laaggeletterden weinig verbondenheid voelen met de provincie en door deze mindere verbondenheid minder participeren. Uit het onderzoek blijkt inderdaad dat de laaggeletterden zich weinig tot niet verbonden voelen met de provincie. Ze hebben een wantrouwend beeld van de provincie en participeren niet of nauwelijks. Alleen het is niet zo dat ze niet willen participeren. Dus de verbondenheid is niet iets wat moet groeien, maar de toegankelijkheid tot participatie moet beter zijn voor de laaggeletterden. Het vertrouwen winnen, wat in de theoretische verwachting stond, is niet noodzakelijk. Wanneer de burgers de juiste trede van de participatieladder kunnen bereiken, worden er al goede stappen gemaakt.

8.1. Reflectie

In de reflectie wordt kort teruggekeken op drie onderdelen van het onderzoek. Eerst zal er een korte reflectie zijn op het literatuuronderzoek en de theorie. Vervolgens wordt er gereflecteerd op de gehanteerde onderzoeksmethodologie en uiteindelijk nog een reflectie op de resultaten van het onderzoek.

Binnen het literatuuronderzoek is er vooral nadruk gelegd op laaggeletterden en participatie. De theorie over laaggeletterden bleek zeer bruikbaar voor het onderzoek. Zo liet het debat over verschil laaggeletterden en geletterden zien hoe laaggeletterden in de samenleving stonden. Dit bleek later bij het onderzoek weer naar voren te komen. Het debat over inclusiviteit is minder uitvoerig beschreven daarbinnen had meer literatuuronderzoek uitgevoerd kunnen worden. In dit debat bleek dat er niet een duidelijke definitie was van inclusiviteit. Daardoor was het beter om uit te zoeken wat de provincie bedoeld met inclusief beleid. Dit is met interviews en deskresearch uitgezocht.

Er is binnen de theorie gekozen voor de participatieladder van Arnstein en de drie vormen van interactieve beleidsvorming en non-participatie. Er is gekozen voor deze drie vormen van interactieve beleidsvorming om het behapbaar te houden, Alleen daardoor zijn er vormen die buiten dit onderzoek blijven. In de theorie is dit wel aangegeven, maar niet uitgewerkt doordat het onderzoek beperkt is in het aantal woorden. Hierover is wel meer theorie te vinden. Daarnaast is uiteindelijk gekozen voor de participatieladder van Arnstein, maar zijn er wel andere ladders genoemd in de theorie. Arnstein haar ladder was de oorspronkelijke ladder, maar dat hoeft niet te betekenen dat het de best bruikbare is. Hier is in het onderzoek alleen wel voor gekozen, dit zou bij vervolgonderzoek opnieuw bekeken moeten worden.

Er is gekozen voor een verkennend kwalitatief onderzoek met een casestudie. Een kwalitatief onderzoek was de enige goede methode om hiertoe te passen. Voor een kwantitatief onderzoek waren meer respondenten nodig geweest en dit waren, zeker met corona, lastig te vinden. Daarnaast is het bij laaggeletterden heel belangrijk om de doelgroep te leren kennen, dat is iets wat mogelijk is bij kwalitatief onderzoek dan kwantitatief. Een verkennend onderzoek was belangrijk omdat er nog weinig informatie was en het vooral agenderend bedoeld is.

De doelgroep bereiken is gelukt via taalambassadeurs. Ze werkten graag mee, omdat ze zich graag inzetten voor de laaggeletterden in de samenleving. Belangrijk aandachtspunt is dat de taalambassadeurs heel erg uitgesproken burgers zijn die zich bewust zijn van hun laaggeletterdheid en zich er niet voor schamen. Hierdoor zijn ze mogelijk niet typerend voor

de rest van de laaggeletterden. Wel zijn ze bekend met de problemen waar laaggeletterden tegen aan lopen.

De coronacrisis was een ander probleem van dit onderzoek. Sommige respondenten wilden alleen een persoonlijke ontmoeting en dat was niet meer mogelijk door de geldende beperkende overheidsmaatregelen. Daardoor zijn er minder laaggeletterden geïnterviewd dan de intentie was. Uiteindelijk waren er een aantal die via telefoon en Microsoft Teams wilden deelnemen, waardoor een ander scenario niet nodig was. De betrouwbaarheid van het onderzoek had nog verbeterd kunnen worden als er met een gevarieerdere groep van respondenten was gesproken. Wel zijn alle vragen en antwoorden terug te vinden in een transcript waardoor het onderzoek in bepaalde mate herhaald kan worden.

Als laatste is er nog een reflectie op de uitkomsten van het onderzoek. De resultaten kwamen gedeeltelijk overeen met de theoretische verwachting. Wat opviel in de resultaten was de wil van de laaggeletterden om te participeren, dit was erg aanwezig. Daarnaast kwamen resultaten veel overeen met de verwachtingen uit de theorie. De resultaten geven mooie inzichten vanuit de respondenten voor relevante aanbevelingen die terugkomen in de volgende paragraaf. Er is grotendeels gebruik gemaakt van de geselecteerde theorie, maar sommige gesprekken lieten zich wel lenen om bepaalde onderdelen meer te behandelen dan andere.

Verder onderzoek is aan te raden. Dit onderzoek heeft zich vooral gericht op hoe laaggeletterden tot nu toe participeren en willen participeren. Er is alleen geen aandacht gegeven aan welke vorm van participatie goed bij laaggeletterden past. Dit zal een goed onderzoek zijn om nog inclusiever te zijn richting laaggeletterden. Daarnaast kan in een kwantitatief onderzoek een beter generaliseerbaar beeld kunnen komen van laaggeletterden, mogelijk is het daarvoor goed om voorbij de provinciale grenzen te kijken en samen te werken met andere provincies. Dan is een grootschalig onderzoek mogelijk.

8.2. Aanbevelingen

Dit hoofdstuk bevat de aanbevelingen op beleid die de onderzoeker heeft voor de provincie. Binnen dit onderzoek is geconcludeerd dat laaggeletterden meestal non-participeren binnen de provincie, maar wel voor open staan voor participatie. De eerste beleidstap die de provincie kan zetten is de taal aanpassen die gericht is aan de burgers. Wanneer je wil dat iedereen kan participeren, moet je uitnodigingen voor een inspraakavond of andere vorm van participatie in een taalniveau doen die iedere Nederlander kan begrijpen. Dit is iets wat vanuit het bestuur

van de provincie geregeld kan worden en maximaal B1 niveau mag zijn. Daarnaast kan er gekozen worden om niet-talig te communiceren om de doelgroep te bereiken.

De gemeente Rotterdam gebruikt een denktank van laaggeletterden om de informatie begrijpelijk te maken voor iedereen. Gemeente Westland en verschillende organisaties als de belastingdienst en incassobureaus maken hier ook gebruik van. Dit zou in de provincie een mogelijkheid kunnen zijn om bepaalde groepen in de samenleving te betrekken in aanpassingen in het beleid. Eventueel kan hiervoor bij gemeente Rotterdam advies over gevraagd worden. Daar denken laaggeletterden mee in verschillende fasen van de beleidscyclus.

Daarnaast zou het goed zijn als de provincie gaat investeren in het leren kennen van de doelgroep. Onderdeel van het beleid van de provincie moet zicht richten op luisteren naar de burger. Om laaggeletterden te begrijpen moet je met ze in gesprek gaan, daarvoor zou het bijvoorbeeld goed kunnen zijn om de burgers uit te nodigen op het provinciehuis. De meeste respondenten in het onderzoek zouden graag langs willen komen om vragen te beantwoorden. Respondent Koos heeft een eigen boek geschreven over laaggeletterdheid. Hij deelt graag zijn verhaal via <https://www.koosuitdaging.nl/>. Deze website en een mogelijk gesprek geven meer inzicht in het leven van laaggeletterden.

Als laatste aanbeveling is dat de provincie moet oppassen met de stap naar online participatie. Wanneer je inclusief beleid wil maken en laaggeletterden wil bereiken is online participatie niet de oplossing. Veel laaggeletterden hebben geen computer of zijn niet digitaal vaardig. Beleid van het bestuur gericht op digitalisering moet dit dan meenemen. Deze vaardigheden zullen op korte termijn niet verbeteren en daardoor is voor een inclusief Zuid-Holland persoonlijk, en dus offline, contact nodig. Het blijven richten op participatie en co-creatie is de juiste richting op, want laaggeletterden willen wel meedoen.

Literatuurlijst

- Adkins, N. R., & Ozanne, J. L. (2005). The Low Literate Consumer. *Journal of Consumer Research*, 32(1), 93–105. <https://doi.org/10.1086/429603>
- Algemene Rekenkamer. (2016). *Aanpak van laaggeletterdheid*. Geraadpleegd van <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2016/04/20/aanpak-van-laaggeletterdheid>
- Allen, J., Buisman, M., Fouarge, D., Houtkoop, W., & van der Velden, R. (2013). *PIAAC: Kernvaardigheden voor werk en leven: Resultaten van de Nederlandse survey 2012* (Herz. Ed.). Maastricht: Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (ROA), Universiteit Maastricht.
- Arnstein, S. R. (2019). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(1), 24–34. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>
- Atkinson, A.B. (1998), “Social exclusion, poverty and unemployment”, in Atkinson, A.B. and Hill, J. (Eds), *Exclusion, Opportunity and Employment*, Center for Analysis of Social Exclusion, London: CASE
- Baay, P., Bijlsma, I., Christoffels, I., & Levels, M. (2016). *Over de relatie tussen laaggeletterdheid en armoede*. Geraadpleegd van https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/WEB_SLS_Rapport_Armoede.pdf
- Belzer, A., & Pickard, A. (2015). From Heroic Victims to Competent Comrades. *Adult Education Quarterly*, 65(3), 250–266. <https://doi.org/10.1177/0741713615580015>
- Bekkers, V. J. J. M., & Meijer, A. J. (2010). *Cocreatie in de publieke sector*. Den Haag, Nederland: Boom Lemma.
- Berg, B. L. (2001). *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (4de editie). Needham Heights, Massachusetts: Allyn and Bacon.
- Blok, S., & van Dalen, F. (2019). *Verstandig verder met participatie: Eindrapport provincie Zuid-Holland*. Utrecht, Nederland: Berenschot.
- Bolsenbroek, A., & van Houten, D. (2015). *Werken aan een inclusieve samenleving* (1^{ste} editie). Den Haag, Nederland: Boom Lemma.

Borghans, L., & ter Weel, B. (2007). The diffusion of computers and the distribution of wages. *European Economic Review*, 51(3), 715–748.

<https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2006.06.001>

Börsch-Supan, A., Kneip, T., Litwin, H., Weber, G., & Myck, M. (2015). *Ageing in Europe – Supporting Policies for an Inclusive Society*. Berlijn: De Gruyter.

Bouwmeester, J., Klein Kranenburg, L., & Nannes, L. (2019). *Sociaal-culturele achtergronden van voorzieningengebruik*. Enschede: I&O Research.

Buddeberg, K. (2019). Supporters of low literate adults. *International Journal of Lifelong Education*, 38(4), 420–432. <https://doi.org/10.1080/02601370.2019.1600059>

Burns, D., Hambleton, R., & Hoggett, P. (1994). *The Politics of Decentralisation*. New York, Verenigde Staten: Macmillan Publishers.

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2019). *CBS Statline*. Geraadpleegd op 8 februari 2020, van <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>

Childers, T. L., DelVecchio, D. S., & Jae, H. (2011). Are low-literate and high-literate consumers different? Applying resource-matching theory to ad processing across literacy levels. *Journal of Consumer Psychology*, 21(3), 312–323. Geraadpleegd van https://www-jstor-org.eur.idm.oclc.org/stable/23049328?seq=1#metadata_info_tab_contents

Collins, K., & Ison, R. (2009). Jumping off Arnstein's Ladder: Social Learning as a New Policy Paradigm for Climate Change Adaptation. *Environmental Policy and Governance*, 358–373. <https://doi.org/10.1002/eet.523>

Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2013). *Qualitative inquiry & research design*. Third Edition London: Sage.

De Greef, M., Ipektzidou, E., & Segers, M. (2018). *Eindevaluatie landelijke implementatie taaltrajecten Taal voor het Leven*. Geraadpleegd van <https://www.lezenenschrijven.nl/nieuws/onderzoek-laet-zien-aanpak-laaggeletterdheid-taal-voor-het-leven-helpt-mens>

De Koning, N. M., & van den Broek, T. A. (2010). *Co-creatie bij de overheid: experimenteer met beleid*. Geraadpleegd van <https://repository.tudelft.nl/view/tno/uuid%3Acb802a89-d737-4%5e-9256-d66bb418e6cc>

Department for Business. (2011). *2011 skills for life survey: headline findings*. London: Department for Business, Innovation and Skills.

De Wit, P. (2020, 16 juni). Sigmund. *De Volkskrant*.
https://lh3.googleusercontent.com/proxy/ciIt0govWYrizPUtIHJZdU6kGOBNZpcCH_6caajFX5gXQeZd3KiBpp9dFMbEFZVYNy6YRav54ugTG3lbhKEJD9dw

Edelenbos, J., Teisman, G. R., & Reuding, M. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*. Den Haag, Nederland: InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

Grotlüschen, A., Riekman, W., & Buddeberg, K. (2015). Stereotypes versus research results regarding functionally illiterate adults. Conclusions from the first German level-one survey and the learner panel study. In A. Grotlüschen & D. Zimmer (Eds.), *Alphabetisierung und Grundbildung: Vol. 11. Literalitäts- und Grundlagenforschung* (pp. 105–122). Münster: Waxmann.

Hedetoft, U. R. (2013). Social Inclusion: Inaugural Editorial. *Social inclusion*, 1(1).
<https://doi.org/10.12924/si2013.01010001>

Labyrinth. (2019, 13 september). *Week van alfabetisering: Labyrinth bereikt laaggeletterden*. Geraadpleegd op 18 februari 2020, van
<https://www.labyrinthonderzoek.nl/actueel/week-van-alfabetisering-labyrinth-bereikt-laaggeletterden/>

May, J. (2006). Ladders, Stars and Triangles: Old and New Theory for the Practice of Public Participation. *International Journal of Market Research*, 48(3), 305–319.
<https://doi.org/10.1177/147078530604800305>

Mindful marketing. (2018). *Reputatieonderzoek provincie Zuid-Holland 2018*. Geraadpleegd van https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/22244/reputatieonderzoek_2018_-_definitieve_rapportage.pdf

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, 21 januari). *De Omgevingswet*. Geraadpleegd op 10 juni 2020, van <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/wet>

OECD (2013), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Parijs, <https://doi.org/10.1787/9789264204256-en>.

Oxoby, R. (2009). Understanding social inclusion, social cohesion, and social capital. *International Journal of Social Economics*, 36(12), 1133–1152.

<https://doi.org/10.1108/03068290910996963>

Panteia. (2019). *Sociale inclusie en vervoersarmoede in de provincie Zuid-Holland*. Geraadpleegd van <https://www.panteia.nl/nieuws/voorzieningen-in-zuid-holland-goed-bereikbaar/>

Probiblio. (2019). *Maatschappelijk opgaven in relatie tot het bibliotheeknetwerk in Zuid-Holland*. Geraadpleegd van <https://www.probiblio.nl/uploads/2019%20Bestanden/Themapublicatie%20Laaggeletterdheid%20Zuid-Holland%20Probiblio%202018.pdf>

Probiblio. (z.d.). *Over ons | Probiblio*. Geraadpleegd op 13 mei 2020, van <https://www.probiblio.nl/over-ons>

Provincie Zuid-Holland. (2018). *De participatievisie en -principes van de provincie: Variëren van informeren tot meewerken met het initiatief van anderen*. Geraadpleegd van <https://www.zuid-holland.nl/actueel/participatie/>

Provincie Zuid-Holland. (2019). *Elke dag beter. Zuid-Holland. Coalitieakkoord 2019 – 2023*. Geraadpleegd van <https://www.zuid-holland.nl/overons/coalitieakkoord-elke-dag-beter-zuid-holland/> (4-2-20)

Provincie Zuid-Holland. (z.d.). *Participatie*. Geraadpleegd op 14 mei 2020, van <https://www.zuid-holland.nl/actueel/participatie/>

Schaufeli, M., & Velthuisen, J. W. (2018). *Maatschappelijke achterstanden van de toekomst*. Geraadpleegd van https://www.lezenenschrijven.nl/uploads/editor/PwC_-_Rapport_maatschappelijke_kosten_laaggeletterdheid_-_April_2018_def.pdf

SER. (2019). *Samen werken aan taal: Een advies over laaggeletterdheid*. Geraadpleegd van <https://www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2019/samenwerken-aan-taal.pdf>

Stichting Lezen & Schrijven. (2018). *Feiten & Cijfers Laaggeletterdheid*. Geraadpleegd van https://www.weekvandealfabetisering.nl/uploads/files/Feiten_en_cijfers_Laaggeletterdheid_2018_%28002%29.pdf

Stichting Lezen&Schrijven. (z.d.). *Taalambassadeurs*. Geraadpleegd op 23 juni 2020, van <https://www.lezenenschrijven.nl/taalambassadeur>

Tilma, I., & Hooghiemstra, E. (2017). Blijvend veranderen. *Vakblad Sociaal Werk*, 18(1), 27–29. <https://doi.org/10.1007/s12459-017-0012-y>

Van Houten, D. (2008). Werken aan inclusie. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 17(3), 45–56. <https://doi.org/10.18352/jsi.77>

Verenigde Naties. (z.d.). *Sustainable development goal 10: Reduce inequality within and among countries*. Geraadpleegd op 10 april 2020, van <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg10>

Verschuere, B., & Steen, T. (2015). Cocreatie en coproductie van publieke diensten: een uitdaging. *IMPULS*, (2), 7–12.

Viswanathan, M., Rosa, J. A., & Harris, J. E. (2005). Decision Making and Coping of Functionally Illiterate Consumers and Some Implications for Marketing Management. *Journal of Marketing*, 69(1), 15–31. <https://doi.org/10.1509/jmkg.69.1.15.55507>

Bijlage 1: verkennend interview

Verkennd gesprek op 8-5-2020 met:

- beleidsmedewerker Taal, gemeente Rotterdam
- medewerker team innovatie gemeente Rotterdam
- Anneke (Vrijwilliger stichting Lezen en Schrijven)

De gemeente Rotterdam is al actief bezig om niet alleen maar voor maar ook met laaggeletterden te werken. Zo werken ze binnen de gemeente vaak met een testpanel van een groep taalambassadeurs. Hier wordt in de groep iets voorgelegd om te testen of bijvoorbeeld informatie begrijpelijk is. Ook werken ze sinds kort met een denktank, deze groep laaggeletterden werken mee op elke fase van de beleidscyclus. Dit is iets waar de gemeente erg actief mee bezig is. Ze hebben bij de gemeente ervaren dat het heel belangrijk is om te praten met de doelgroep en ze op die manier te leren kennen. Van afstand hebben burgers vaak de verkeerde ideeën omdat ze de groep niet kennen. Door beleidsmakers in contact te brengen met de doelgroep ontdekken de burgers zelf beter hoe de doelgroep in elkaar zit. Normaal zijn laaggeletterden niet heel digitaal vaardig, maar de beleidsmedewerker ervaart dat door de huidige crisis laaggeletterden meer open staan voor digitale mogelijkheden. Hierdoor vindt er een digitale ontwikkeling plaats en kunnen de laaggeletterden nog steeds taallessen volgen van afstand.

Bijlage 2: Interviewvragen

Interview met medewerkers provincie Zuid-Holland

Introductie

- Toestemming voor het opnemen van het gesprek
- doel van het onderzoek, achtergrond onderzoek en introductie onderzoeker
- doornemen formulier
- verwachtingen van het interview, dat het maximaal een uur duurt en waar het toe dient
- vertellen hoe het gesprek verloopt
- hoe wordt omgegaan met de informatie

Vragen over participatie algemeen:

Ik heb op de website gelezen dat participeren afhankelijk is van de provinciale opgave. Zo is de eerste participatievisie dat er bij de provincie variatie is in de participatievorm. Hier wil ik later op ingaan, maar toch heb ik eerst wat algemene vragen:

- Maar wat is uw perceptie van de openheid van de provincie richting burgers?
- Is deze openheid vooral online of offline?
- Is er bij participatie meestal een gelijke positie tussen de burgers en de provincie?
- Op welke manier kunnen burgers meepraten bij de provincie?
- Op welke manier hebben burgers invloed bij beleid van de provincie?
- En hebben ze ook daadwerkelijk invloed?
- Wordt er iets gedaan met wat de burgers inbrengen?
- Bij welke fase van het maken van beleid worden burgers betrokken?

Vragen over de participatievisie, participatieprincipes en Berenschot rapport

- Bij de eerste participatievisie wordt gesteld dat de provincie, afhankelijk van de situatie, een bepaald soort participatie gebruikt. Maar hangt deze situatie ook af van de respondenten of juist van het doel?
- In totaal zijn er vier vormen genoemd in de participatievisie, welke vorm (informereren, raadplegen, samenspel en meewerken) komt vooral voor bij de provincie?
- Het vijfde element van de visie is dat participatie soms niet zinvol is, maar wie bepaald dit?
- De vijf principes geven het idee dat er samenwerking is, dat de burgers invloed hebben, maar tegelijk staat er ook dat de provincie zelf beslist hoe ze met initiatieven omgaat en dat ze voor zichzelf de rol van participatie benoemt. Botst dit niet?
- *Ik heb het rapport van Berenschot gelezen, daarin staat alleen wel vertrouwelijk dus ik weet niet of ik daar vragen over mag stellen. Wanneer het wel mag heb ik er een paar.*
- Is de provincie bezig geweest met de vier kritiekpunten uit het rapport? En hoe staan ze tegenover de vier kritiekpunten?
 1. Provincie gebruikt participatie als coördinatiemechanisme (hoe en niet als wat)
 2. Participatie is een onbestemd middel (binnen provincie nog erg onbekend)
 3. De provincie maakt haar eigen arena waardoor de machtsverhouding aan de kant van de provincie ligt.
 4. Participatie als democratisch samenwerken ontbreekt (geen gezamenlijke bepaling van de richting tussen voor- en tegenstanders)

Vragen over inclusieve participatie:

- wordt er bij participatie rekening gehouden met de verscheidenheid aan inwoners in ZH en krijgt iedereen gelijke kansen? Zo ja, op welke manier dan? Nee, waarom niet?
- Wat is uw perceptie van wat de provincie ziet als inclusie?
- Wil de provincie iets gaan veranderen aan de participatie om het eventueel meer inclusiever te maken?
- Houdt de provincie bij participatie ook rekening met laaggeletterden? Zo ja, op welke manier dan? Nee, waarom niet?

Afsluiting en dankwoord

- Daarnaast vragen of ze nog idee hebben van andere burgers die ik eventueel kan of moet spreken

Interview met laaggeletterden

Introductie

- Toestemming voor het opnemen van het gesprek
- doel van het onderzoek, achtergrond onderzoek en introductie onderzoeker
- doornemen formulier
- verwachtingen van het interview, dat het maximaal een uur duurt en waar het toe dient
- vertellen hoe het gesprek verloopt
- hoe wordt omgegaan met de informatie
- Daarna een introductie waar de provincie over gaat, zo zet de provincie zich bijvoorbeeld in voor bereikbaarheid. Dus zo kan er gedacht worden aan verschillende vervoersmiddelen zoals auto of openbaar vervoer. Provincie wil dat iedereen in Zuid-Holland kan bereiken wat ze willen.

Vragen over ervaringen laaggeletterden

- Ondervindt u als laaggeletterde problemen bij het gebruik van het openbaar vervoer?
- Ondervindt u als laaggeletterde problemen bij het bezoek aan culturele of sportvoorzieningen?
- Zou u om deze problemen aan te pakken mee willen denken bij de provincie? Dus willen participeren.

Hoofdvragen participatie

- Bent u wel eens naar een participatieavond/ inspraakavond geweest? Of op een andere manier geparticipeerd (bijvoorbeeld online of invullen van survey)?

- Heeft u, als burger, het idee dat de provincie/overheid volledig open is over hun beleid?
- Vind u dat de provincie meer open zou moeten zijn?
- Hebt u het idee dat uw stem evenveel waard is bij inbreng aan de overheid/provincie?
- Heeft u het gevoel dat u inspraak heeft?
- En zal u meer inspraak willen hebben?
- Heeft u het gevoel dat u invloed heeft op de overheid/provincie en op welke manier dan?
- Wilt u invloed hebben binnen de overheid/provincie? Wilt u wel mee kunnen praten?

Provincie gericht vragen

- De provincie wil meer inzetten op online participatie, denk u dat u daar, als laaggeletterde, meer gebruik van zal maken dan de offline inspraakavonden?
- De provincie vindt het belangrijk om burgers te raadplegen, maar zou u als burger meer willen dan alleen raadplegen? Denk aan zelf ideeën opbrengen.
- Wilt u meer het gevoel hebben dat de provincie naar u luistert?
- Wilt u meer betrokken worden bij het gemaakte beleid van de provincie?
- Hoe zou u aangesproken willen worden door de provincie?
- Op welke manier kan de provincie, volgens u, laaggeletterden meer betrekken bij beleid?

Afsluiting en dankwoord

- Daarnaast vragen of ze nog idee hebben van andere burgers die ik eventueel kan of moet spreken

Bijlage 3: Participatiekompas

