R/3028

Positionering en agenda van de SER: Participatie & Representatie

Bij agendapunt 4 Raadsvergadering spreken we verder over het onderwerp 'participatie & representatie. Dat doen we aan de hand van de volgende vraag:

Hoe zouden we de meerstemmigheid binnen het proces kunnen vergroten door het toepassen van participatieactiviteiten? Als casus nemen we het adviestraject Arbeidsmarktproblematiek (semi)publieke sectoren dat bij agendapunt 3 is besproken.

We bespreken deze vraag aan zes tafels waarbij we kijken naar het doel van het inzetten van participatie, welke vormen passend zijn, wie daarbij betrokken kunnen worden, wanneer in het traject en wat daarbij bepalende factoren zijn. In bijlage 1 vindt u een overzicht met verschillende participatievormen. Daaronder vindt u ter informatie nogmaals de notitie over dit onderwerp die u heeft ontvangen voor de raad in december 2022 en tenslotte in bijlage 2 een overzicht van de huidige participatievormen bij de SER.

Dit onderwerp is tijdens de Raadsvergadering van 16 december 2022 aan twee thematafels besproken en leverde de volgende aandachtspunten op waar u tijdens het gesprek op kunt voortbouwen:

- Om onze legitimiteit te waarborgen moeten we **zowel representatief zijn als inhoudelijke kwaliteit** leveren om daarmee de **verbinding met de samenleving en vertrouwen in de overheid** te versterken.
- Representatie gaat niet (alleen) over officiële vertegenwoordiging maar over **gedeelde ervaringen en de stem van verschillende groepen laten terugkomen in ons werk**.
- Om impact te kunnen maken is het belangrijk om input op te halen én om te laten zien wat er speelt. Er zal **meer en beter teruggekoppeld moeten worden.**
- Je kunt vanuit de belevingswereld van betrokkenen participatie vormgeven in het hele traject, maar je kunt **participatie** ook inzetten **om onderwerpen te agenderen.**
- De **processen moeten inclusiever** maar **hoe** dat er in de praktijk uitziet is nog **onduidelijk**.
- Een **bredere dialoog**, los van de achterbannen, **met vooral de mensen die door de problematiek worden geraakt.**
- Meer **naar de relevante plekken toe** om aansluiting te vinden. Regionale SER-en kunnen hier een rol in spelen.
- Om met gedragen bouwstenen te kunnen komen, moet je **weten wat er leeft in de samenleving.** Duiding hiervan is met name in het **voortraject van de SER werkzaamheden** belangrijk.
- Zitten de juiste mensen wel in de commissies? Er lijkt vaak sprake te zijn van een **ondervertegenwoordiging** van de **werkgeversdelegatie**.
- Meer **actie-onderzoek** en **BOB-methode** kunnen de werkwijze verbeteren.

Bijlage 1 Enkele mogelijke participatievormen

Participatievorm	Niveau van betrokkenheid	Waarvoor	Voordelen	Nadelen
Enquête	informeren	ontbrekende informatie ophalen	-het bereiken van een brede en representatieve groep -vrijblijvendheid: opdrachtgever hoeft zich niet te committeren aan de opbrengsten -vraagt weinig inzet van deelnemers	-kosten van uitvoering -eenmalig contact, geen uitwisseling -vrijblijvendheid: opdrachtgever hoeft zich niet te committeren aan opbrengsten -beperkte kennisopbouw
expertsessie dialoogtafel	informeren	onderwerp verkennen	-geen of lage kosten -vrijblijvendheid: opdrachtgever hoeft zich niet te committeren aan de opbrengsten -eenmalig en snelle uitkomsten -vraagt weinig inzet	-niet representatief -Lastig om deelnemers te vinden/binden -vrijblijvendheid: opdrachtgever hoeft zich niet te committeren aan opbrengsten -beperkte kennisopbouw
Focusgroep:	adviseren	Mening van doelgroep(en) ophalen over een specifiek vraag. Op verschillende momenten in het proces.	-biedt inzicht in doelgroep -ad hoc in te zetten waar nodig -gericht vragen stellen -deelnemers uit netwerk -snelle uitkomsten	-vraag enige tijdsinvestering -beperkt tot een kleine niet representatieve groep
Burgerpanel	adviseren	Mening van een groep burgers (geen vertegenwoordigers of experts) ophalen over een specifiek vraag. Op verschillende momenten in het proces mogelijk.	-biedt inzicht in doelgroep -ad hoc in te zetten waar nodig -gericht vragen stellen -snelle uitkomsten	-vraagt enige inzet van burgers -niet (altijd) representatief
Ad hoc burgerforum	adviseren (dringend advies)	Doorloopt een eigen proces, en adviseert de Raad, Raad is opdrachtgever	-representatieve groep -ruimte om onderwerp uit te diepen -Verplicht opdrachtgever te beargumenteren wat er met uitkomsten wordt gedaan	-Verplicht opdrachtgever te beargumenteren wat er met uitkomsten wordt gedaan - vraagt veel inzet voor de uitvoering en deelnemers
Zetel in de Raad	meebeslissen (coproductie)	Onderdeel van proces, vertegenwoordiger	-stem aan tafel -net zo belangrijk als andere geledingen -vertegenwoordiging binnen bestaande processen	-er moet een element van vertegenwoordiging zijn -onduidelijkheid over verhouding tot andere geledingen -hoe te bepalen wie het wordt
Burgerberaad (*Derde Kamer*)	beslissen (coproductie)	Eigen proces en biedt een eigen of gecombineerd advies aan, overheid is opdrachtgever	- weerspiegeling van de samenleving - grondig deliberatief proces -breed gedragen uitkomsten -inhoudelijk sterke uitkomsten	-geen controle over uitkomsten - vraagt veel inzet voor de uitvoering en deelnemers

Enquête
Een enquête is een laagdrempelige vorm van participatie waarbij men door middel van vragen informatie verzamelt over een bepaald onderwerp. Het doel van een enquête is om informatie op te halen van verschillende perspectieven en inzichten over een bepaald onderwerp. De deelnemers van een enquête zijn representatief en hun deelname is meestal eenmalig. De uitvoerder van de enquête hoeft zich niet te committeren aan de uitkomsten, het is dus vrijblijvend. Een nadeel is dat het selecteren op deelname lastig is en er maar beperkte kennis wordt opgehaald.
Voorbeeld SER: Het SER-jongerenplatform heeft tijdens corona een representatieve Kantar-poll gebruikt om de perspectieven van jongeren op te halen.

Dialoogtafel/Expertsessies
Een dialoogtafel is een vorm van participatie waarbij een groep experts van een specifiek vakgebied samenkomt om een bepaald onderwerp te bespreken. De groep bestaat meestal uit niet-representatieve deelnemers en hun deelname is vaak eenmalig. Het doel van een dialoogtafel is om informatie op te halen van verschillende perspectieven en inzichten over een bepaald onderwerp. De uitkomsten van de discussie kunnen gebruikt worden als input voor verdere besluitvorming, maar zijn niet bindend. Een nadeel van een dialoogtafel is dat het vaak moeilijk is om de juiste deelnemers te vinden en er slechts beperkte kennis wordt opgehaald.
Voorbeeld SER: Voor het advies over 'Tastbaar beleid voor de jeugdzorg' werden experts en ervaringsdeskundigen op het gebied van jeugdzorg uitgenodigd voor een dialoogsessie.

Focusgroep
Een focusgroep is een vorm van participatie waarbij een specifieke doelgroep, met vergelijkbare kenmerken of interesses, samenkomt om een specifiek onderwerp te bespreken. Focusgroepen kunnen op verschillende momenten in het proces worden ingezet. De groep bestaat meestal uit niet-representatieve deelnemers en hun deelname is vaak eenmalig. Het doel van een focusgroep is om specifieke informatie te verzamelen over de meningen, ervaringen en ideeën van de deelnemers ten aanzien van het onderwerp. De raad hoeft zich niet te committeren aan de uitkomsten van de focusgroep, het is dus vrijblijvend. Een nadeel van een focusgroep is dat de informatie komt uit een slechts beperkte (niet-representatieve) groep.
Voorbeeld SER: Voor het advies 'Werken zonder Armoede' werden burgers uitgenodigd die ervaring hebben met het werken in armoede.

Burgerpanel
Een burgerpanel is een vorm van participatie waarbij een vaste groep burgers periodiek wordt bevraagd over een bepaald onderwerp. De groep hoeft niet representatief te zijn. Het doel van een burgerpanel is om de meningen, ervaringen en ideeën van de burgers te verzamelen over een specifieke vraag. De raad hoeft zich niet te committeren aan de uitkomsten van een burgerpanel, het is dus vrijblijvend. Vaak wordt echter wel een terugkoppeling gegeven, aangezien het anders tot frustratie kan leiden onder de leden. Een nadeel van een focusgroep is dat de informatie komt uit een slechts beperkte (niet-representatieve) groep.
Mogelijk voorbeeld: *Het Drents Panel* is een kwalitatief onderzoeksinstrument waarmee de ervaringen en meningen van inwoners van de provincie Drenthe in beeld worden gebracht. Panelleden krijgen circa acht keer per jaar een digitale uitnodiging toegestuurd om een online vragenlijst in te vullen. De vragen gaan over verschillende, actuele onderwerpen die impact hebben op de Drents samenleving. Het Drents Panel is een afspiegeling van de Drentse bevolking van 18 jaar en ouder.

Ad hoc burgerforum
Een burgerforum is een platform waar een representatieve groep burgers wordt samengebracht via loting om te spreken over een specifiek onderwerp. Het doel is om de adviezen van de burger te verzamelen en te integreren in de besluitvorming. Een ad hoc burgerforum vraagt van de deelnemers een grote inzet, aangezien zij intensief betrokken worden op verschillende momenten van het proces. Het proces verloopt meestal in drie fases:

- Tijdens de eerste fase, de informatie-uitwisseling, krijgen de gekozen inwoners de gelegenheid om hun perspectieven te delen en zich grondig te laten informeren door experts en ervaringsdeskundigen.
- Tijdens de tweede fase, de overlegfase, wordt er gezocht naar gemeenschappelijke grond en oplossingen die het algemeen belang dienen.
- In de laatste fase, de aanbevelingsfase, formuleren de deelnemers aanbevelingen voor nieuw beleid.

Vaak worden de aanbevelingen pas als bindend beschouwd als 75% tot 80% van de deelnemers het eens is met het voorstel. De aanbevelingen van het ad hoc burgerforum hebben een significante invloed op de ontwikkeling van het beleid in de raad. De aanbevelingen moeten worden meegewogen bij de besluitvorming, tenzij er duidelijke en goed onderbouwde redenen zijn waarom hun adviezen niet worden opgevolgd. Een nadeel van een ad hoc burgerforum is dat het veel tijd en energie vraagt van de uitvoerders en deelnemers.
Mogelijk voorbeeld: *'Keuzes in de Zorg',* een representatieve groep van 24 deelnemers kwamen gedurende drie weekeinden bij elkaar in het najaar van 2017. Onder begeleiding van onderzoeksbureau Motivaction discussieerden zij met elkaar over concrete casussen en dilemma's met betrekking tot het vergoeden van medische behandelingen in Nederland.

Stakeholderforum
Een stakeholderforum is een georganiseerde vaste groep van individuen of groepen, die belanghebbende zijn in het besluitvormingsproces. De deelnemers van een stakeholderforum zijn meestal niet representatief, maar behartigen de belangen van een specifieke doelgroep. Het doel van een stakeholderforum is om het perspectief van bepaalde groep uit de samenleving op de agenda zetten. Deelnemers van een stakeholderforum kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven over verschillende thema's. Een stakeholderforum opereert zelfstandig, maar is onderdeel van de raad. Een nadeel van een stakeholderforum is dat het afstemmen met moederorganisaties moeilijk gaat.
Voorbeeld SER: Het SER-jongerenplatform

Zetel in de raad
Als een individu/groep een zetel heeft in de SER, heeft die persoon de mogelijkheid om directe invloed uit te oefenen op de besluitvorming van de SER. Een individu die lid is van de raad is niet representatief, maar spreekt meestal namens een bepaalde belangengroep. Op dit niveau worden de belangen van een bepaalde groep onderdeel van het proces. Een nadeel van een zetel in de raad is dat het moeilijk is om te bepalen wie een zetel 'verdient'.
Voorbeeld SER: Luce van Kempen vertegenwoordigt nu als kroonlid de belangen van jongeren

Burgerberaad
Een burgerberaad is een platform waar een representatieve groep burgers wordt samengebracht via loting, om te spreken over verschillende soorten onderwerpen. Zij moeten een afspiegeling vormen van de samenleving. Een burgerberaad vraagt van de deelnemers een grote inzet, aangezien zij intensief betrokken worden op verschillende momenten van het proces. Het proces verloopt meestal in drie fases:

- Tijdens de eerste fase, de informatie-uitwisseling, krijgen de gekozen inwoners de gelegenheid om hun perspectieven te delen en zich grondig te laten informeren door experts en ervaringsdeskundigen.
- Tijdens de tweede fase, de overlegfase, wordt er gezocht naar gemeenschappelijke grond en oplossingen die het algemeen belang dienen.
- In de laatste fase, de aanbevelingsfase, formuleren de deelnemers aanbevelingen voor nieuw beleid.

Vaak worden de aanbevelingen pas als bindend beschouwd als 75% tot 80% van de deelnemers het eens is met het voorstel. Een burgerberaad kan gevraagd en ongevraagd advies geven over verschillende thema's. Deelnemers van een burgerberaad opereren zelfstandig en kunnen onafhankelijk advies geven aan de overheid. Een nadeel van een burgerberaad is dat het veel tijd en energie vraagt van de deelnemers en uitvoerders.
Mogelijk voorbeeld: *De duitstalige gemeenschap in België* heeft besloten om burgers permanent bij de politieke besluitvorming te betrekken. Alle inwoners van de Duitstalige Gemeenschap vanaf 17 jaar komen in aanmerking om gekozen te worden voor het gremium voor permanente burgerparticipatie, als eerste regio in de wereld.

Het Versterken van Representatie en Participatie

(notitie ter achtergrondinformatie, deze is eerder gedeeld en besproken aan twee tafels tijdens de Raad in december 2022)

Er is de laatste jaren een verscherping in het politieke debat over hoe wij moeten omgaan met de grote sociaaleconomische veranderingen waar wij nu voor staan. Deze verscherping is ontstaan uit een groeiende kloof tussen verschillende groepen in de maatschappij en een groeiende afstand tot de politiek. Maar deze polarisatie zet zich niet door in de gehele samenleving. Er bestaat ook een grote middengroep die zich niet kan vinden in de extreme tegenstellingen die in het politieke debat heersen. Deze groep behoort voor een groot deel ook tot de achterbannen van de sociale partners.
In deze veranderende maatschappij zou het ophalen van de stemmen uit het 'stille midden' om breed gedragen antwoorden te vinden op grote vraagstukken bijdragen aan de legitimiteit van de SER, omdat deze legitimiteit ontleent wordt aan de betrokkenheid van een grote en brede groep relevante stakeholders.
Daarnaast wil de SER brede welvaart bevorderen om de grote sociaaleconomische vraagstukken van onze tijd het hoofd te kunnen bieden. Om dit te bereiken is het van belang dat de verschillende relevante stakeholders en hun belangen worden vertegenwoordigd in de SER. Te denken valt aan ZZP'ers, natuur- en milieuorganisaties jongeren en ouderen. De vraag is of dat kan binnen de huidige structuren en geledingen.

Vraag tafel 1:
Als de SER nu en in de toekomst zijn legitimiteit wil behouden, wat (en wie) hebben wij als organisatie daarvoor nodig? En, wat zou dit voor u als raadslid betekenen?

Naast de groepen uit de samenleving die worden vertegenwoordigd in de Raad, worden ook andere groepen in enige mate gehoord binnen de organisatie. Deze stemmen worden door verschillende participatieactiviteiten opgehaald. Via het SER jongerenplatform bijvoorbeeld waarbij in het verleden ook met enquêtes en apps gewerkt is om een representatieve groep buiten de achterbannen van sociale partners te raadplegen bij de totstandkoming van twee verkenningen en via commissies waarbij maatschappelijke organisaties als adviserende commissieleden fungeren.

In de adviestrajecten waar participatieactiviteiten zoals dialoogtafels en expertsessies plaatsvinden (zie bijlage 2 voor een overzicht) geven commissieleden aan dat de opbrengsten van deze activiteiten zeer waardevol en verrijkend zijn. De opbrengsten kunnen bijvoorbeeld zorgen voor een gezamenlijk vertrekpunt aan het begin van een traject, helpen bij het rangschikken van de problemen en/of het scherper stellen van de diagnose en/of aanbevelingen, zorgen voor een 'rijker' en menselijker verhaal op papier. Echter blijft het lastig te benoemen welke inhoudelijke invloed de opbrengsten van deze participatieactiviteiten precies hebben op het proces en eindresultaat vanwege het vaak vrijblijvende karakter ervan. Dit betekent dat er nagedacht moet worden over welke participatieactiviteiten voor de SER geschikt zijn en hoe hierin keuzes kunnen worden gemaakt.
Er zijn veel verschillende vormen van participatie. De dialoogtafels en expertsessies bijvoorbeeld die de SER al inzet zijn vrijblijvend en laagdrempelig. Daarnaast zijn er ook andere vormen van participatie mogelijk die voor meer verdieping en verbinding zorgen, maar tegelijkertijd ook verplichtingen met zich meebrengen. Denk hierbij aan het SER Jongerenplatform of zelfs een 'Derde Kamer' (een permanent nationaal burgerberaad). Om een bredere groep in de samenleving te betrekken bij onze werkzaamheden, moeten we bereid zijn verschillende soorten participatieactiviteiten structureel in te bedden.

Vraag tafel 2:
Hoe moet de SER de voor- en nadelen van deze verschillende participatievormen wegen? En, wat weegt voor u het zwaarst?

Bijlage 2 Overzicht van huidige participatieactiviteiten bij de SER

Activiteit	Vorm en doel	Voorbeelden	Bevindingen
Dialoog-bijeenkomsten	Aan verschillende ronde tafels gesprekken in kleine groepen. Doel is met name op te halen waar mensen tegen aan lopen en wat hun ideeën voor verbetering zijn.	-2019: 'Ruimte voor de zorgprofessional' als onderdeel van de verkenning Zorg voor de toekomst. Circa 50 deelnemers uit de zorg. -2022: 'Toekomstbestendige ouderenzorg' door de werkgroep ouderen (onderdeel Commissie SZG). Circa 35 ouderen, mantelzorgers en professionals in de zorg. -2022: 'Houdbare jeugdzorg-hoe dan?', door de werkgroep jeugd (onderdeel Commissie SZG). Circa 30 professionals in de jeugdzorg en ervaringsdeskundigen/jongeren.	Representativiteit wordt niet nagestreefd (of is niet haalbaar). De opbrengsten van de sessies zijn bevindingen en ideeën van individuen of belangenvertegenwoordigers. Dit maakt het lastig om de opbrengsten specifiek terug te brengen in het advies. De opgehaalde informatie wordt echter wel gebruikt in de verschillende fases van een traject, bijv. om kennis te verzamelen, de diagnose scherper te stellen. Het is een uitdaging om organisaties en mensen buiten de achterbannen van de sociale partners bereid te vinden deel te nemen aan de bijeenkomsten. Als de SER deze groep wil blijven betrekken dan zal er gekeken moeten worden naar manieren waarop deelname beter aansluit bij hun wensen en/of belangen.
Expertsessies	Experts worden uitgenodigd hun kennis te delen met de commissie of werkgroep. Vaak aan de hand van een presentatie en gevolgd door een vragenronde. Doel met name helpen bij gedachtenvorming, het creëren van een breder perspectief of juist het afbakenen van een onderwerp.	-2020: twee sessies bij de start van het traject bevorderen gelijke kansen. Deelname door commissieleden, SER Jongerenplatform en SER secretariaat. -2020: expertbijeenkomst vormt de start van het traject over de Jeugdzorg. Circa 40 deelnemers; commissieleden en vertegenwoordigers van jeugdzorginstellingen, sociaal werk, gemeenten, zorgprofessionals, (pleeg)ouders en ervaringsdeskundigen/jongeren. -2022: verschillende gesprekken/interviews met hoogleraren en werkgevers tijdens het traject arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren.	

Gesprekken ervarings-deskundigen	Ervaringsdeskundigen worden uitgenodigd of bezocht op locatie. Doel is met name zicht te krijgen op de groep (*wie zijn nu die werkende armen of jongeren die gebruik maken van jeugdzorg*) en waar ze tegenaan lopen.	-2019: gesprekken tijdens het traject Werken zonder Armoede met werknemers met geldzorgen, ZZP'ers, zelfstandige ondernemers, werkgevers, Nibud. -2021: gesprekken over de jeugdzorg met vertegenwoordigers van cliënten, jongeren en verzorgers of pleegouders.	Gesprekken worden door commissieleden als zeer verrijkend en illustratief ervaren. Kan zorgen voor een gedeelde probleemanalyse. Er ontstaat een menselijker verhaal op papier. Lastig om met ervaringsdeskundigen in contact te komen. Dit contact verloopt vaak via de achterbannen van sociale partners, waardoor gesprekspartners niet helemaal 'neutraal' zijn. Het kan helpen om als commissie naar ervaringsdeskundigen toe te gaan i.p.v. te vragen of ze naar Den Haag kunnen komen.
Werkbezoeken	De commissie of werkgroep brengt een bezoek op locatie. Doel is om zicht te krijgen op de aanpak van een organisatie rondom een specifiek vraagstuk of een (bedrijfs)proces inzichtelijk te krijgen.	2020: voor de verkenning 'Hoe werkt de platformeconomie' zijn bezoeken gebracht aan verschillende platformbedrijven.	
Enquête en app	Doel is om een representatieve groep buiten de achterbannen van sociale partners te betrekken bij de totstandkoming van een advies of verkenning.	-2019 en 2021: het SER Jongerenplatform heeft voor de verkenningen *Hoge verwachtingen* (2019) en *Veelbelovend* (2021) onderzoeksbureau Kantar Public 2500 jongeren in 2019 laten bevragen en 1550 jongeren in 2021. -2021: Jongeren Denktank Coronacrisis (JDC) heeft in drie maanden jongeren in Nederland van 16 tot 35 jaar bevraagd over een viertal thema's. Dit hebben zij met een app gedaan, die jongeren online bevraagd over de kansen en belemmeringen die zij ervaren met betrekking tot de thema's in relatie tot de coronacrisis.	De SER maakt veelvuldig gebruik van bestaande representatieve onderzoeken. De enquêtes en app zijn ingezet om informatie op te halen die nog niet beschikbaar was en om een bredere groep te bevragen. De resultaten van een enquête kunnen niet in overeenstemming zijn met de ideeën van een commissie of achterban, waardoor deze niet of in mindere mate worden meegenomen in het advies.