



# Participatie in het licht van gisteren en vandaag

Een reflectie op de participatieladders vanuit Faro- perspectief

*F.W. Schröder en M.K. Nguyen*

## 1 Inleiding

Om de invloed van participatie binnen een participatieproces duidelijk te maken, wordt vaak gebruikgemaakt van participatieladders. Voor de meeste van deze ladders geldt: hoe hoger op de ladder, hoe meer inbreng en betrokkenheid van participanten. Dit geldt omgekeerd net zo goed voor het bestuur: hoe lager op de ladder, hoe meer het bestuur de touwtjes in handen houdt.

Bij sommige participatieladders, zoals die van Arnstein (1969), is het ideaal 'hoe meer inbreng, hoe beter'. Maar dit is echter niet altijd het geval, want niet alle participanten willen of kunnen meedoen zoals in de 'hoogste trede' van ze verwacht wordt. Ook voldoen lagere treden in bepaalde situaties prima en moeten zij niet als onbelangrijk afgedaan worden (Movisie, 2020). Bij andere ladders, zoals die van Pröpper (2009), wordt er alleen gekeken naar een analytische ordening. De volgorde is nooit exact en daarom zien we ook veel verschillende type participatieladders. Participatie is een term die sinds de 20e eeuw veel wordt gehoord. In de jaren zestig leeft dit op met de studentenbeweging, die zich afvraagt voor wie nu eigenlijk geparticipeerd wordt (zie afbeelding 1). Ook in de politiek-economische strijd tussen het idee van de klassieke verzorgingsstaat naar de participatiemaatschappij is participatie de steen des aanstoots (Rijksoverheid, 2013). Participatie is een groot ideaal. Het gaat om meedoen én meeprofiteren.

In dit artikel gaan we in op het begrip participatie en de verhouding tussen de bestuurders en participanten op het gebied van participatie in de maatschappij. Het artikel is geschreven vanuit de betekenis en opgave van participatie in ons erfgoed. We bespreken de meest gebruikte participatieladders en bekijken hoe ze gestalte geven aan een participatieproces. Daarna gaan we specifiek in op het gebruik van een participatieladder binnen een proces van erfgoedparticipatie.



Afbeelding 1: Affiche studentenbeweging "Ik participeer, jij participeert, hij participeert, wij participeren, jullie participeren; zij profiteren" (Arnstein, 1969).

### 1.1 Participatie volgens Arnstein (1969)

Arnstein (1969) wordt gezien als de grondlegger van de participatieladder. De behoefte naar participatie en democratie is al veel ouder, maar in de jaren zestig treedt het met een nieuwe impuls naar de voorgrond (zie afbeelding 1). In algemene termen gaat

het hierbij om (individuele) vrijheid, gelijkheid, autonomie, individualiteit én authenticiteit, waarin participatie een nieuwe, centrale rol krijgt.

Arnstein definieert participatie in termen van macht en onmacht. Hierbij maakt ze onderscheid tussen de 'powerholders' (het bestuur) aan de ene kant en de 'have-nots' (de potentiële participanten) aan de andere kant. De logica van Arnstein is als volgt: door participatie aan macht te koppelen wordt de indruk gewekt dat diegene met de meeste macht ook het meeste participeert. Participatie heeft veel meer te maken met persoonlijke intentie om bij te dragen. Het is de wil een stempel te drukken, te zorgen voor, mee te denken en mee te kunnen beslissen.

Volgens Arnstein (1969) is het 'probleem' van participatie dat het begrip eigenlijk weinig zegt, omdat het heel verschillend gebruikt en geïnterpreteerd kan worden. Participatie kan als ideaal van maatschappelijke ontwikkeling worden gesteld en tegelijkertijd niet tot uitvoering gebracht worden. Op deze manier is de term slechts een lege huls, zonder enige betekenis.

## 1.2 Arnsteins participatieladder

Arnstein (1969) onderscheidt op haar participatieladder acht treden, die ze vervolgens heeft ingedeeld in drie groepen: (1) 'non-participation' (treden 1,2), (2) 'tokenism' (treden 3,4,5) en (3) 'citizen power' (treden 6,7,8) (zie afbeelding 2). Hiermee is het onderscheid tussen onwerkelijke en werkelijke participatie verbonden.



Afbeelding 2: Participatieladder Arnstein (1969)

### Non-participation

De eerste groep op Arnsteins participatieladder bestaat uit twee treden en valt onder de noemer 'non-participation', oftewel: participatie zonder macht. De laagste trede van deze groep noemt Arnstein (1969) 'manipulation'. Volgens deze trede worden

participanten onder het mom van participatie door het bestuur gemanipuleerd. De tweede trede van non-participation geeft Arnstein de naam 'therapy'. Programma's of projecten in deze trede hebben geen echte participatie op het oog, maar stellen het bestuur met een schijn van democratische legitimiteit in staat om de participant 'op te voeden' of 'te genezen', oftewel: te beleren.

### Tokenism

De tweede groep van Arnsteins participatieladder valt onder de noemer 'tokenism', waarmee symbolisch handelen wordt bedoeld. Arnstein (1969) benadrukt dat participanten in deze groep de mogelijkheid hebben om hun stem te laten horen, maar dat er geen garantie is dat er iets met de input wordt gedaan omdat de participanten nog steeds weinig macht hebben. De derde trede noemt Arnstein daarom 'informing'. Ze stelt dat er een begin is van participatie, maar dat het informeren eenrichtingsverkeer is. Als er al sprake is van een debat tussen het bestuur en de participanten, dan is het taalgebruik zo moeilijk dat de participanten het niet goed kunnen begrijpen. Hierdoor kunnen zij beslissingen goedkeuren die eigenlijk niet goed voor hen zijn.

De vierde trede van de groep tokenism heet 'consultation'. Onder deze trede verstaat Arnstein (1969) het veinzen van interesse in participatie door het bestuur. Dit gebeurt door het laten uitzetten van vragenlijsten waarin specifieke mogelijkheden voorgedrukt worden. Hierdoor mist voor participanten echter de ruimte om over echte relevante mogelijkheden na te denken. De vijfde trede 'placation' laat een hogere vorm van tokenism of symbolisatie zien. Hierbij kunnen participanten in een commissie vertegenwoordigd worden waarin ze mee kunnen denken en advies uit kunnen brengen. Het bestuur behoudt echter de macht om de uiteindelijke beslissing te nemen.

### Citizen power

Pas binnen de derde groep van de participatieladder, 'citizen power', is volgens Arnstein (1969) werkelijk sprake van participatie. Dit komt omdat in deze treden pas echt sprake is van een herverdeling van macht. De zesde trede heet 'partnership', wat een gelijkwaardige machtsrelatie waarin participanten kunnen onderhandelen met het bestuur aangeeft. De zevende trede wordt 'delegated power' genoemd. Hierin zijn beide partijen partners in een project. De participanten en het bestuur hebben vertrouwen in elkaar, waardoor het delegeren van macht kan plaatsvinden.

'Citizen control', is de achtste en laatste trede van Arnsteins participatieladder. Volgens Arnstein (1969) is dit het hoogst haalbare op het gebied van participatie. Hierbij hebben de participanten volledig toezicht op het project, inclusief de planning, het management en vorming van beleid. Binnen de voorgegeven kaders van de rechtsstaat zou volgens deze trede het ideaal van participatie tot uiting komen.

### Werkelijke participatie

Arnstein (1969) definieert participatie in termen van macht. In de eerste twee groepen van Arnsteins participatieladder hebben de participanten geen macht en is er dus geen sprake van werkelijke participatie. De derde groep is op het gebied van participatie de enige relevante groep. Vanuit het perspectief van de participatieladder kun je de vraag stellen of de eerste vijf treden niet overgeslagen kunnen worden. Het is niet vergezocht om te zeggen dat dit voor Arnstein het ideaal is. De eerste vijf treden bevatten in Arnsteins perspectief veel negativiteit, waardoor deze in een ideale situatie überhaupt niet zouden bestaan. Natuurlijk kan de positieve weg naar participatie niet goed gevat worden in drie treden, waarvan de eerste gelijk begint bij 'partnership'. Onder andere om deze reden zijn er veel nieuwe ladders ontworpen die niet ingaan op wat we schijnparticipatie kunnen noemen, maar wel meer diversiteit aanbrengen in wat we stapsgewijs als werkelijke participatie begrijpen.

### 1.3 Een kritische noot: statische versus dynamische werkelijkheid

De meest relevante kritiek op Arnsteins participatieladder komt van Guijt en Shah (1998) die aangeven dat (1) de ladder te statisch is en het onderscheid tussen participanten en bestuur te simpel maakt. Ook (2) gaat de ladder in de bovenste trede van een ideaaltype van participatie uit waarin iedereen deelneemt. In werkelijkheid is dit vaak maar een bepaalde groep participanten. Daarnaast (3) worden de deelnemers als gelijke gemeenschap behandeld, terwijl binnen de participanten grote verschillen in participatiemotieven kunnen zitten en de mate van participatie binnen een project, programma of beleidsproces kan veranderen. Tenslotte (4) worden het bestuur en de participanten in Arnsteins participatieladder tegen elkaar uitgespeeld, met als gevolg dat ze elkaar eerder zien vanuit het concurrentieperspectief.

Algemene kritiek op participatieladders is dat het in de praktijk lastig is om de verschillende vormen van participatie schematisch neer te zetten. De participatievormen zijn complex, omdat delen van een participatieproces zich op verschillende treden van de ladder af kunnen spelen. Dit betekent dat het eigenaarschap of de hoeveelheid macht binnen een participatieproces kan veranderen en het proces dus niet statisch maar dynamisch is (De Vries, 2019).

De kritiek op Arnstein (1969) kan eenvoudig verlegd worden naar alle participatieladders. Vanwege (1) de ideologie die eraan ten grondslag ligt; hoe hoger op de participatieladder, hoe beter. Daarnaast (2) speelt taalgebruik een rol en hiermee mogelijke kritiek op de betekenis en interpretatie die aan woorden en begrippen kan worden gegeven. Tenslotte (3), niet onbelangrijk, spelen er altijd perspectieven mee. Oftewel: wie beoordeelt en kijkt naar een bepaald proces? Is dat de participant of de

bestuurder? Wie van hen is participant? Of kunnen beiden soms participant en soms bestuurder in eenzelfde activiteit zijn?

Los van de kritiek kan de participatieladder een belangrijk instrument zijn, aangezien het voor betrokken partijen een voorwaarde voor een goede opzet van participatie geeft. Oftewel: het is een goed basismodel om het doel, de mate van participatie en de vorm van communicatie naar voren te brengen in een helder denkkader (Bekkers et al., 2003).

### 1.4 Nieuwe participatieladders en een alternatief

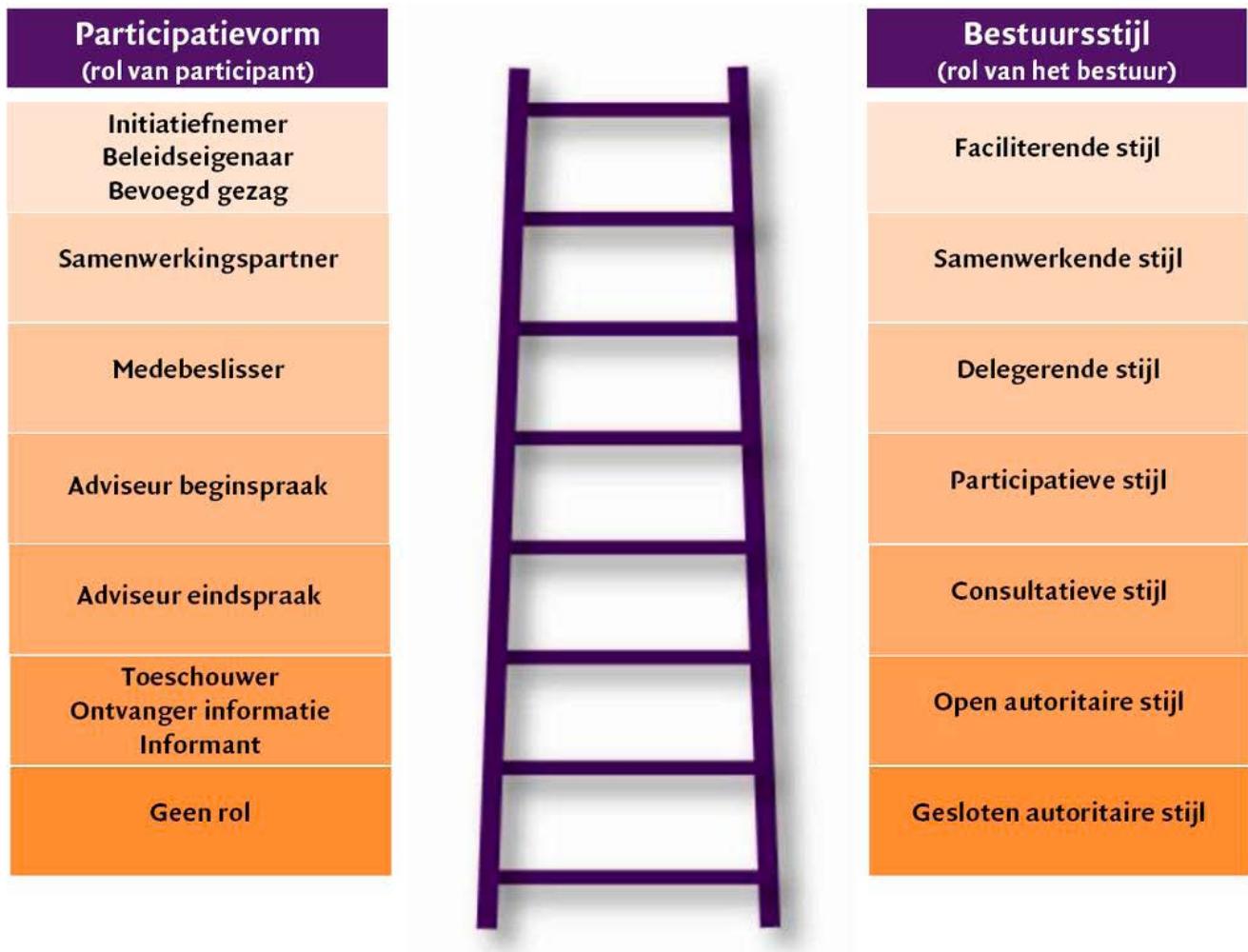
De participatieladder van Arnstein (1969) is veelal als vertrekpunt genomen voor nieuwe participatieladders (Edelenbos & Monnikhof, 2001; Pröpper, 2009; Bekkers et al., 2003). Als reactie op falende top-down bestuursstijlen ontstonden in de jaren negentig nieuwe ideeën om de invloed van participanten en belanghebbenden op beleid te vergroten en hiermee het draagvlak te vergroten. Er werd geëxperimenteerd met de inzet van democratische instrumenten, zoals het gebruik van interactief beleid waarin participanten de mogelijkheid kregen om hun kennis en expertise in te zetten voor een beleidsproces.

Kijken we in meer algemene termen naar participatie dan kunnen we op Arnstein (1969) terugvallen. Willen we echter dichter aansluiten bij een bepaald domein, zoals de overheid en participanten of het erfgoed, dan moeten we zoeken naar andere meer op maat gemaakte participatieladders. We zullen achtereenvolgend de participatieladders van Pröpper (2009), Edelenbos en Monnikhof (2001) en vervolgens FARO België (2008) behandelen.

### 1.5 De participatieladder van Pröpper (2009)

De participatieladder van Pröpper (2009) (zie afbeelding 3) is voor de bestuurder gemaakt, maar kan ook hulp bieden aan de participant. Met deze participatieladder wil Pröpper het bestuur een handreiking geven om participatie goed te begrijpen én daarnaar te handelen. Een belangrijke observatie is dat bestuur en participant al te gemakkelijk uit elkaar worden gespeeld. Dit is een fatale vergissing. Helemaal vanuit het oogpunt van participatie. Het bestuur en de participant worden namelijk geacht samen te werken in dienst van het geheel en er is geen sprake van een hiërarchie van slecht naar beter. De ladder is slechts een analytische weergave, waarin gezocht wordt naar het verband tussen het bestuur en de participant.

De indeling van de participatieladder van Pröpper (2009) bestaat uit drie groepen en heeft een parallele structuur. Aan de linkerkant wordt gesproken over de participatievorm en aan de rechterkant over de bestuursstijl. Beide zijn in samenhang met elkaar (Pröpper, 2009).



Afbeelding 3: Participatieladder Pröpper (2009)

### Geen ruimte voor participatie

De eerste groep van de participatieladder van Pröpper (2009) bestaat uit drie treden. De onderste trede is een 'gesloten autoritaire bestuursstijl', waarin er geen communicatie met participanten of belangengroepen is. Bij de trede van een 'open autoritaire stijl' is het op het gebied van participatie weinig beter gesteld. In deze stijl voert het bestuur een zelfstandig beleid, waarbij er alleen informatie aan de participanten wordt gegeven met het doel hen te overtuigen. Pas vanaf de trede van 'consultatieve stijl' is er sprake van enige vorm van participatie. De participant heeft een wettelijk geregelde inspraak achteraf. Het bestuur benadert de participant hier met een gesloten vraagstelling of een voldongen feit. Deze trede komt overeen met de trede 'consultation' van Arnstein (1969). De participant kan zich uiten, maar meedenken en meebeslissen zit er niet in. Vanuit het perspectief van participatie komt participatie hier niet of nauwelijks van de grond.

### Minimale ruimte voor participatie

Ruimte voor participatie komt volgens de participatieladder van Pröpper (2009) pas bij de middelste groep. Deze bestaat uit twee treden: 'participatieve stijl' en 'delegerende stijl'. Bij de trede van participatieve stijl geeft het bestuur ruimte voor werkelijke participatie die bestaat uit meedenken en meebeslissen. De participant is vanaf het begin bij het proces betrokken en kan daarom een stempel drukken op het proces, de inhoud en de uitkomst. Hieruit volgt de trede van een 'delegerende' stijl, waarbij het bestuur juridische of financiële randvoorwaarden opstelt waarbinnen de participant kan meedenken en meebeslissen.

### Volledige participatie

In de derde en hoogste groep van Pröppers participatieladder (de 'samenwerkende stijl' en de 'faciliterende stijl') wordt de mate van participatie gelijkwaardiger. In deze groep worden het bestuur en

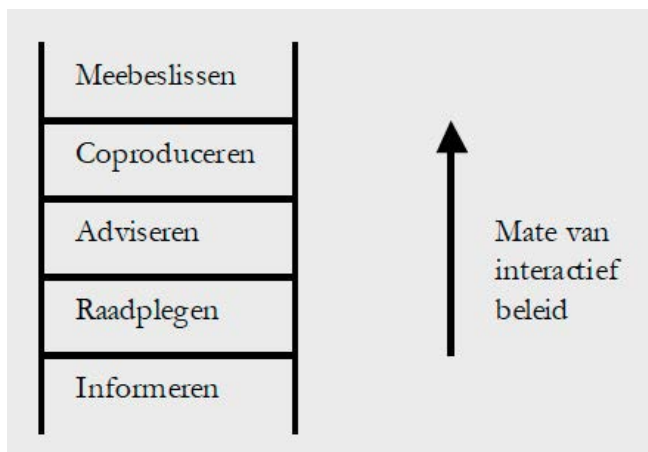
de participant gelijkwaardige samenwerkingspartners. De rollen zijn hier omgedraaid en het bestuur is niet langer de initiatiefnemer. De participant voert de besluitvorming uit, maar heeft er belang bij dat het bestuur meedenkt en meebeslist. Het bestuur heeft een daarom een faciliterende functie en biedt enkel ondersteuning in de vorm van tijd, deskundigheid en middelen zoals financiële ondersteuning.

### Vershil Arnstein (1969) en Pröpper (2009)

We kunnen zien dat de hoogste groep bij Pröpper (2009) in wezen overeenkomt met die van Arnstein (1969), met het verschil dat het bij Pröpper niet om een ideaal niveau gaat. De hoogste treden zijn slechts mogelijkheden. Dit sluit ook aan bij Pröppers principe dat de juiste participatievorm altijd bepaald wordt door de situatie (Pröpper, 2009).

### 1.6 Participatieladder Edelenbos en Monnikhof (2001)

Edelenbos en Monnikhof (2001) hebben de participatieladder van Arnstein (1969) aangepast. Ze laten de eerste twee treden van 'non-participation' weg en hebben hun participatieladder in de volgende vijf niveaus ingedeeld: informeren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen (zie afbeelding 4). De ladder is met name toegespitst op de vorming van een interactief beleidsproces in de Nederlandse bestuurspraktijk.



Afbeelding 4: Participatieladder Edelenbos en Monnikhof (2001)

#### Niveaus van participatie

De laagste trede ('informeren') van de participatieladder van Edelenbos en Monnikhof (2001) refereert naar het (on)gevraagd communiceren van feiten en regels door het bestuur aan de participant. De participant wordt om zijn mening gevraagd op de tweede trede ('raadplegen'). Maar het gaat alsnog om een eenzijdige relatie. Vanaf de derde trede ('adviseren') ontstaat er meer gelijkwaardigheid tussen de participant en het bestuur. Hierbij geeft de participant advies en wordt er van het bestuur verwacht dat deze dit advies meeneemt en er een reactie op geeft.

De vierde trede ('coproduceren') staat voor volledige gelijkwaardigheid. Het bestuur en de participant zijn partners, wat betekent dat beiden naar oplossingen zoeken en deze aandragen met eenzelfde gewicht. De participant heeft hierin een hoge mate van verantwoordelijkheid, maar is niet eindverantwoordelijk. Op de vijfde en hoogste trede ('meebeslissen') is het zwaartepunt van verantwoordelijkheid verschoven naar de participant. Hier wordt een hoge mate van zelforganisatie van de participant verlangd. Voor het bestuur betekent dit dat zij een gepaste afstand en een meer adviserende rol moet innemen.

### 1.7 De Erfgoedparticipatieladder (FARO België, 2018)

De Erfgoedparticipatieladder (FARO België, 2018) is speciaal ontworpen voor de erfgoedprofessional. Deze ladder onderscheidt zich in vergelijking met de andere participatieladders niet zozeer qua treden. Sterker nog, deze zijn hetzelfde als de treden van Edelenbos en Monnikhof (2001). Waar deze ladder zich wel in onderscheidt is dat naast de vijf niveaus van participatie ook de rollen en werkvormen worden genoemd (zie afbeelding 5). De ladder biedt de erfgoedprofessional op deze wijze houvast.

Evenals bij Pröpper (2009) en Edelenbos en Monnikhof (2001) is de Erfgoedparticipatieladder (FARO België, 2018) vanuit het perspectief van het bestuur gemaakt. Hoe hoger het bestuur op de ladder klimt, hoe meer zij de besluitvorming uit handen geeft.

#### Ondersteunende rollen erfgoedprofessional

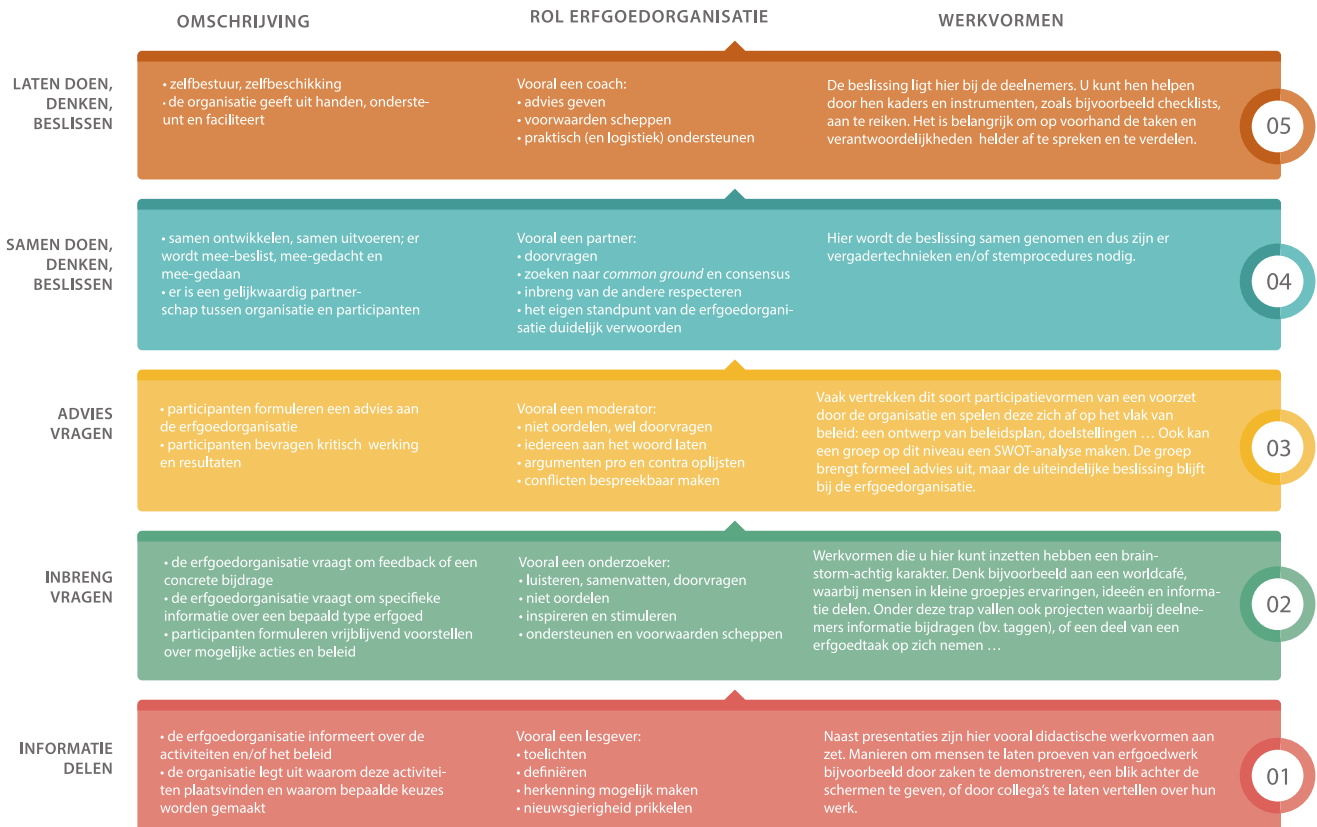
De eerste trede van de Erfgoedparticipatieladder (FARO België, 2018) is 'informatie delen'. Het initiatief ligt hierbij bij de erfgoedorganisatie. Deze organisatie voert beleid uit, maar niet zonder toelichting en altijd met het doel om nieuwsgierigheid te prikkelen. Bij de tweede trede ('inbreng vragen') wordt duidelijk dat de erfgoedorganisatie inbreng op waarde schat. De gedachte hierbij is dat erfgoedparticipanten vaak dichterbij het erfgoed staan dan de professional. In dit opzicht is hun inbreng daarom altijd waardevol. De derde trede ('advies vragen') gaat nog verder en maakt duidelijk dat de participant niet alleen informatie inbrengt, maar ook om advies gevraagd wordt. De rol van de erfgoedprofessional, ook wel moderator genoemd, is luisterend en doorvragend. Er is dus sprake van een dialoog waarin de participant kritisch advies kan uitbrengen. De doorwerking van het advies blijft echter bij de erfgoedorganisatie.

#### Samenwerkende rollen erfgoedprofessional

Op de vierde trede van de Erfgoedparticipatieladder (FARO België, 2018) ('samen doen denken en beslissen') staat de samenwerking tussen partijen en gelijkwaardigheid centraal. De vijfde trede ('laten doen, denken, beslissen') vloeit niet zozeer voort uit de voorgaande trede, maar zou in bepaalde gevallen de vierde trede kunnen vervangen. Wat de vijfde trede anders maakt, is dat de erfgoedorganisatie nu slechts de rol inneemt die de participant op

## ERFGOEDPARTICIPATIELADDER

Participatie is een gelaagd begrip dat meerdere niveaus bevat. De 'ladder' hieronder vat deze vijf trappen samen: hoe hoger u op de ladder klimt, hoe meer u de besluitvorming uit handen geeft. Elke trap is even waardevol. Informatie delen zien we als basis voor alle volgende stappen. Belangrijk is wel om duidelijk aan de deelnemers te communiceren waar de beslissingen uiteindelijk genomen worden. FARO ontwikkelde en gebruikte dit schema voor onder andere waarderingstrajecten.



Afbeelding 5: Erfgoedparticipatieladder (FARO. Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed, 2018)

trede twee en drie inneemt. Het is dus een soort rolverwisseling, waarbij de partij die onderneemt verandert. Het is hierbij vooral belangrijk om te realiseren dat niet alle treden afgelopen moeten worden. Niet in alle gevallen is de erfgoedparticipant namelijk de aangewezen persoon. Aan de andere kant is ook de erfgoedprofessional niet altijd degene die het het beste weet. Natuurlijk is het binnen het kader van de participatiemaatschappij wel gewenst dat in elk geval uiteindelijk de vierde trede bereikt wordt.

### 1.8 De participatieladder van de Raad van Openbaar Bestuur

Als we naar de participatieladders van Edelenbos en Monnikhof (2001) en FARO België (2018) kijken, dan valt het op dat beide ladders dezelfde vijf stappen in dezelfde volgorde gebruiken. De ladders starten met treden waarin sprake is van weinig tot geen participatie en eindigen met volledige participatie in de hoogste trede. Dit lijkt een volstrekt logische volgorde, maar is bij nadere analyse niet zo vanzelfsprekend.

De Raad van Openbaar Bestuur (ROB) heeft een participatieladder opgesteld waarbij de mate van participatie tussen het bestuur en de burgers wordt weergegeven (ROB, 2012). Deze ladder is ingedeeld in de volgende vijf treden: loslaten, faciliteren, stimuleren, regisseren en reguleren (zie afbeelding 6).



Afbeelding 6: ROB participatieladder (ROB, 2012)

### Verhouding overheid – samenleving

Als een kind geëmancipeerd is, dan hoeven de ouders het kind niet meer bij de hand te pakken om hem of haar te leiden. Dit gaat volgens de ROB ook op voor de verhouding tussen de overheid en de samenleving. De ROB formuleert dit als volgt: "De vitale samenleving, waarin mensen zich volop inzetten, bestaat al". Hieruit volgt het kernprincipe: "Het is de overheid die moet veranderen" (ROB, 2012). Met andere woorden: de burger participeert, maar de overheid moet de burger hier wel de kans voor geven. Dit betekent dat 'loslaten' in de participatieladder van de ROB de belangrijkste trede is. Het uitgangspunt van de overheid is de participerende burger. De overheid moet pas



Afbeelding 7: Alternatief voor de participatieladder (De Vries, 2019)

reguleren wanneer dat echt nodig is. Wat nodig is groeit vanuit de samenleving en van daaruit ook de behoefte aan ondersteuning door de overheid.

### Rollen

In de participatieladder van de ROB (2012) ligt het accent meer op de mate van controle. Hierbij is de participerende burger het uitgangspunt en het bestuur 'laat los' zoals aangegeven op de eerste trede. Op de tweede trede ('faciliteren') probeert de overheid aan te sluiten bij (burger)initiatieven vanuit de samenleving. De participerende burger heeft hierin nog steeds de grootste mate van zeggenschap en eigenaarschap. Op de derde trede ('stimuleren') wil de overheid beleid uitvoeren en de samenleving stimuleren om hierbij aan te sluiten. Hierin krijgt de

participerende burger een bepaalde mate van zeggenschap en eigenaarschap. Op de vierde trede ('regisseren') trekt de overheid de touwtjes aan, maar de participant heeft nog wel een rol. Op de vijfde en laatste trede is de overheid de actor die orde en veiligheid wil bewaren en daarom moet ingrijpen wanneer dit in het geding is (ROB, 2012).

### 1.9 Alternatief voor de participatieladder

Omdat de participatieladder als te schematisch kan worden ervaren (zie kritiek in paragraaf 1.3.) en niet altijd het gewenste resultaat biedt, heeft Stadsmaakersplatform Volq in samenwerking met de Erasmus Universiteit een alternatief ontworpen (De Vries, 2019). De huidige participatieladder doet volgens hen geen recht aan de complexe maatschappelijke opgaven, waardoor niet

flexibel kan worden ingespeeld op de behoeften vanuit samenleving. Om betere verwachtingen voor zowel de participant als het bestuur te creëren koos Volq voor een procesaanpak met een meer open benadering (zie afbeelding 7). Deze aanpak heeft zijn inspiratie ontleend aan elementen uit *deep democracy*, *appreciative inquiry* en *design thinking* (De Vries, 2019).

‘Deep democracy’ wordt gezien als een democratische dialoogvorm waarin het nemen van breed gedragen besluiten centraal staat en waarbij alle standpunten gehoord worden. ‘Design thinking’ verwijst naar het creëren van een nieuw gedeeld frame of een bepaalde kijk op een probleem dat mensen en organisaties verbindt, om zo oplossingen te zoeken door middel van co-creatie (Schaminée, 2018). Het resultaat van deze nieuwe procesaanpak zou een balans bieden tussen enerzijds richting geven en anderzijds ruimte bieden. Afbeelding 7 geeft in vier achtereenvolgende fasen een participatieproces weer waarmee tevens een vaste volgorde van het participatieproces wordt aangehouden. Het perspectief van de initiatiefnemer wordt hierin centraal gesteld (De Vries, 2019).

## 2 Erfgoed en participatie

Op initiatief van de Raad van Europa is in 2005 het Europese Verdrag van Faro opgesteld. Het Faro-verdrag benadrukt de verbindende waarde van erfgoed voor de samenleving en maakt zich hard voor erfgoedparticipatie (Faro, 2005). Het verdrag zet het recht tot erfgoedparticipatie als samenhangend onderdeel van de rechten van de mens centraal en bekijkt hoe de participatie in gezamenlijk erfgoed het best aan kan sluiten bij de wil en wens van de participant. Het verdrag van Faro stelt dan ook de vraag: *door wie en voor wie wordt erfgoed gecreëerd?* Het ontwikkelen van democratische erfgoedparticipatie speelt hierin een rol: *“The Faro Convention proposes heritage as a resource that can be mobilised for and by citizens as part of public action”* (Faro, 2005). De nadruk ligt op de waarde die de burger aan cultureel erfgoed geeft en de betekenissen die de burger hieraan ontleent.

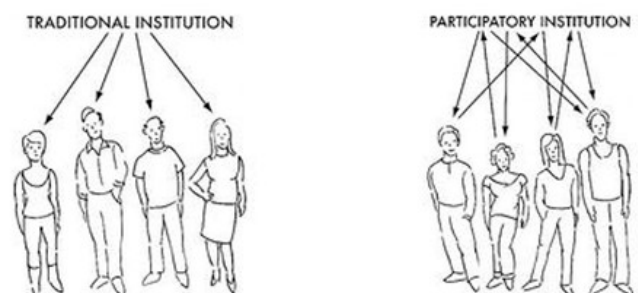
De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) werkt van 2019 tot en met 2022 aan een verkenning van het Faro-verdrag om te kijken hoe en of de uitgangspunten in dit verdrag al gerealiseerd worden in de erfgoedpraktijk. Daarnaast staat de RCE stil bij de veranderende rol van de erfgoedprofessional en de verschillende werkwijzen in erfgoedparticipatieprocessen (Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, 2020). In de nieuwe Omgevingswet is participatie een belangrijke pijler en moet participatiebeleid door de overheid gevormd worden. Erfgoed speelt in de leefomgeving een integrale rol. De verhouding tussen burgers, ondernemers en andere betrokkenen worden via de Omgevingswet beter op elkaar afgestemd. (Aandslagmetdeomgevingswet, 2021).

### 2.1 Participatieladders in de erfgoedpraktijk

De participatiemaatschappij heeft ook gevolgen voor de erfgoedprofessional. Als we ervan uitgaan dat de burger zelf ook drager is van het erfgoed én dat hij de mogelijkheid heeft om dit uit te dragen, dan betekent dit voor de erfgoedprofessional dat hij intensiever met de burger moet samenwerken. Het betekent ook dat de burger niet alleen gehoord moet worden, maar dat hij ook een stem in het besluitvormingsproces moet krijgen. Wanneer deze eisen aan bod komen, komen de participatieladders in beeld. Want hoe kunnen de rollen over en weer verdeeld worden en op elkaar afgestemd worden? Moet de overheid de eerste stap nemen of de burger? Heeft de burger meer dan een adviserende rol, en zo ja, hoe kan daar het best gestalte aan worden gegeven zonder de specialisatie van erfgoed geweld aan te doen? Het zijn vragen die de participatieladders proberen te ordenen aan de hand van rollen of acties en in sommige gevallen ook beantwoorden met een handelingsrepertoire.

### 2.2 Participatievoorbeeld uit de erfgoedpraktijk

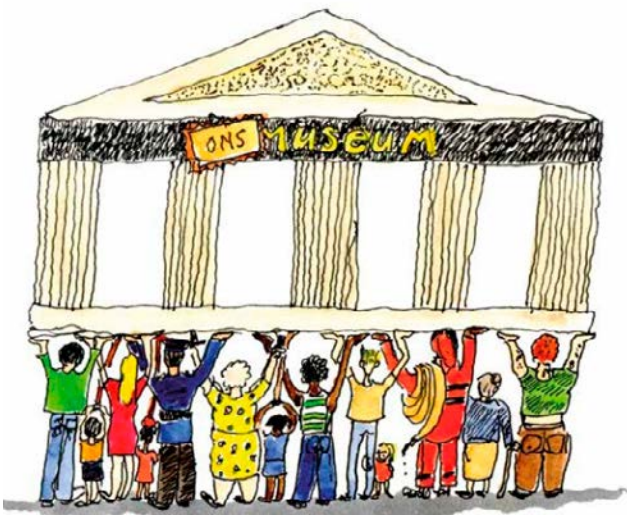
De museumwereld is een goed voorbeeld om participatie binnen erfgoed toe te lichten. Voor de langste tijd was het de gewoonte dat musea eigengereid collecties uitstalden. Geïnteresseerden wisten vanouds wel de weg te vinden naar het museum van hun voorkeur. Musea hadden om die reden een vast publiek. Vandaag de dag is dit veel minder het geval én veel musea willen dat ook niet meer. Sinds het verschijnen van het boek *The Participatory Museum* van Nina Simon in 2010, blijven musea nadenken over hoe ze museum kunnen worden waar participatie meer centraal staat. De verschuiving van een museum dat vooral aan het zenden is (eenrichtingsverkeer) naar een museum dat in gesprek en interactie gaat met gemeenschappen (tweerichtingsverkeer) staat in het boek van Simon centraal. Simon presenteert een eigen versie van een participatieschema met toelichting over waaronder de inzet van de organisatie, de macht en invloed van partijen en doelen van initiatieven die zij in dit boek categoriseert als ‘contributory’, ‘collaborative’, ‘co-created’ en ‘hosted’ (p 190-191).



Afbeelding 8: Illustratie door Jennifer Rae Atkins in *The Participatory Museum*, Nina Simon (2010)



Ook spreekt Van Vulpen (2016) zich uit voor een transitie van 'audience' naar 'community', waarin iedere bezoeker het gevoel moet krijgen een gewaardeerd lid van de museumgemeenschap te zijn. Dit zou betekenen dat de participant per definitie op een hoge trede van de participatieladder staat én daarmee meteen een gelijkwaardige positie heeft ten aanzien van de erfgoedprofessional. Als we teruggrijpen naar het Verdrag van Faro waarin een centrale rol is weggelegd voor het betrekken van belanghebbers bij alle mogelijke elementen van erfgoedbeleving (Faro, 2005), zou de bezoeker een stem kunnen krijgen in het selecteren, waarderen en presenteren van het erfgoed. Door onder andere participatief te waarderen kan een bezoeker of participant actief worden betrokken om op een gelijkwaardige manier te besluiten wat erfgoed is en hoe het geselecteerd en getoond kan worden.



Afbeelding 9: Ons museum (van Vulpen, 2016)

## Literatuurlijst

- Aandeslagmetdeomgevingswet (2021). *Wat anderen met participatie doen*. Geraadpleegd op 12 februari 2021 van <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/participatieomgevingswet/anderenwat/>
- Arnstein, S. (1969), *A Ladder Of Citizen Participation*. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), pp. 216-224.
- Bekkers, H., E. Gout, M. Leewis, L. Lemmers, B. Naber & N. Rigger. (2003). *Bestemming: Burger!* Geraadpleegd op 15 maart van <https://edepot.wur.nl/87689>
- Council of Europe (2005). *Framework Convention on the Value of Cultural Heritage for Society*. Council of Europe. Geraadpleegd op 1 februari 2021 van <https://www.coe.int/en/web/culture-and-heritage/faro-convention>
- Edelenbos, J., & Monnikhof, R. (2001). *Lokale interactieve beleidsvorming: Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van de lokale democratie*. Utrecht: Lemma
- Ensie. Semantiek. Geraadpleegd op 2 mei 2022 van <https://www.ensie.nl/oosthoek/semantiek>
- FARO België (2018). *Erfgoedparticipatieladder*. Geraadpleegd op 1 maart 2018 van <https://faro.be/publicaties/erfgoedparticipatieladderhttps://faro.be/publicaties/erfgoedparticipatieladder>
- Guijt, I. & Shah, M. K. (1998). *The Myth of Community, Waking up to Power, Conflict and Process*. Paperback.
- Movisie. (2020, april). *Burgerparticipatie in onderzoek, van Respondent tot medeonderzoeker*. Movisie. Geraadpleegd op 2 mei 2022 van <https://www.movisie.nl/sites/movisie.nl/files/2020-07/Burgerparticipatie-in-onderzoek-Van-respondent-tot-medeonderzoeker.pdf>
- Pröpper, I. (2009). *De aanpak van interactief beleid. Elke situatie is anders*. Bussum, Nederland, Coutinho.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2012). *Loslaten in vertrouwen: Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Rob.
- Rijksoverheid. (2013). *Troonrede 2013*. Geraadpleegd op 2 februari 2021, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/toespraken/2013/09/17/troonrede-2013>
- Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed. (2020). *Erfgoedparticipatie Faro*. Geraadpleegd op 15 december 2021 van <https://www.cultureelerfgoed.nl/onderwerpen/erfgoedparticipatie-faro>
- Simon, N. (2010). *The Participatory Museum*. (1). Museum 2.0.
- De Vries, O. (2019). *Dit is het participatieproces dat de participatieladder overbodig maakt*. Geraadpleegd op 15 december 2021 van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/een-alternatief-voor-de-participatieladder/>
- Vulpen, van M. (16 juni 2006). *Van audience naar community. Het participatieve museum heeft toekomst*. Geraadpleegd op 15 januari van <https://www.mmnieuws.nl/article/van-audience-naar-community-het-participatieve-museum-heeft-de-toekomst/>

## Colofon

Participatie in het licht van gisteren en vandaag  
Een reflectie op de participatieladders vanuit Faro- perspectief

Opdrachtgever: Programma Faro, Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Auteurs: F.W. Schröder en M.K. Nguyen

©Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort 2022

Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed  
Postbus 1600  
3800 BP Amersfoort  
[www.cultureelerfgoed.nl](http://www.cultureelerfgoed.nl)