

ERFGOEDPARTICIPATIE ALS 'INTERACTIVE GOVERNANCE'

Erfgoeddag Brabant
Jeroen Rodenberg



Universiteit
Leiden

Onderwerpen

1. Het erfgoedbegrip
2. Het Verdrag van Faro en de roep om participatie
3. Typen interactive governance
4. Waarom participatie 'verdamp't
5. Participatieparadoxen
6. Discussie



1

2

Definitie erfgoedbegrip

Erfgoed als:

- Culturele/sociale praktijk (bestuursvorming over erfgoed als culturele/sociale praktijk), waarin geschiedenissen (historische verhalen) worden geselecteerd om onszelf een plek te verschaffen in het heden (identiteitsconstructie).
- Onderdeel van gemeenschappen
- 'Participatieve praktijk'

Waarom erfgoedparticipatie?

- Vergroten professionele capaciteit
- Oplossen van conflicten rond omstreken erfgoed
- Sociale inclusie van gemarginaliseerde gemeenschappen



3

4



Cruciale elementen 'Faro'

Erfgoed als kwaliteit van een samenleving (=erfgoed als sociale waarde)

Erfgoed is een mensenrecht; iedereen en elke gemeenschap heeft recht op betrokkenheid bij erfgoed

Democratisering van erfgoed

Erfgoedparticipatie: maar hoe? Het antwoord ligt in de bestuurskunde: *interactive governance*

PREAMBULE FARO:

"De nadruk liggend op de waarde en het potentieel van cultureel erfgoed dat op verstandige wijze wordt ingezet als een bron voor duurzame ontwikkeling en kwaliteit van leven in een samenleving die zich voortdurend ontwikkelt;

Erkendend dat alle personen het recht hebben betrokken te zijn bij het cultureel erfgoed van hun keuze, waarbij zij de rechten en vrijheden van anderen eerbiedigen, als een aspect van het recht om vrijelijk deel te nemen aan het culturele leven, zoals vervat in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens (1948) van de Verenigde Naties en gewaarborgd door het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (1966);

Overtuigd van de noodzaak iedereen in de samenleving te betrekken bij het voortdurende proces van het omschrijven en zorg dragen voor cultureel erfgoed"

5

6

Wat is *interactive governance*?

- Ook wel interactieve/collaboratieve/participatieve beleidsvorming genoemd
- Take your pick*: aantal definities lijkt eindeloos. Wat voorbeelden:

By interactive governance we mean the *complex process through which a plurality of social and political actors with diverging interests interact in order to formulate, promote, and achieve common objectives by means of mobilizing, exchanging, and deploying a range of ideas, rules, and ... resources* (Toffin et al. 2012: 2-3).

While differences in label, language, and approach exist, there are several characteristics common to collaborative governance processes that serve to bound its definition. These include broad stakeholder inclusion, face-to-face deliberation, shared learning, a willingness to reconsider assumptions, pooling of resources, construction of long-term relationships, and consensus-focused decision-making (Bristols and De Lee 2016: 775).

The interactive governance model ... focuses on processes that engage both government and citizens in governance by including a participatory component from the onset of the policy development process. (Patterson et al. 2016: 318).

The terms 'collaboration' and 'collaborative governance' are taken to include all forms of, and labels for, governance that involves people in working relationships with those in other organizations. (Huxham et al. 2000: 339).

Malhotra, N.K. and G. Laas, 2012. 'The Role of Collaborative Governance in Public Policy: A Systematic Review'. *Public Administration Review* 72(1): 1-11. <https://doi.org/10.1215/00323322-1211338>

Malhotra, N.K. and G. Laas, 2012. 'The Role of Collaborative Governance in Public Policy: A Systematic Review'. *Public Administration Review* 72(1): 1-11. <https://doi.org/10.1215/00323322-1211338>

Malhotra, N.K. and G. Laas, 2012. 'The Role of Collaborative Governance in Public Policy: A Systematic Review'. *Public Administration Review* 72(1): 1-11. <https://doi.org/10.1215/00323322-1211338>

Malhotra, N.K. and G. Laas, 2012. 'The Role of Collaborative Governance in Public Policy: A Systematic Review'. *Public Administration Review* 72(1): 1-11. <https://doi.org/10.1215/00323322-1211338>

Malhotra, N.K. and G. Laas, 2012. 'The Role of Collaborative Governance in Public Policy: A Systematic Review'. *Public Administration Review* 72(1): 1-11. <https://doi.org/10.1215/00323322-1211338>

7

Kijken naar participatie

Hoe kunnen we naar interactive governance (participatie) kijken?

- Vanuit de dimensie *initiatief* neemt het openbaar bestuur het initiatief of komt het initiatief vanuit de samenleving (burgers, erfgoedgemeenschappen)?
- Vanuit de dimensie *openheid van de besluitvorming* worden actoren (deelnemers/betrokkenen) gericht uitgenodigd en is het een gesloten groep, of is het een open groep waar iedereen bij kan aansluiten?
- Deze twee dimensies kunnen worden vertaald naar een Boston Box: vier ideaaltypen interactive governance

8

Vier typen participatie

		INITIATIEF	
		TOP-DOWN	BOTTOM-UP
OPENHEID	GESLOTEN	Stakeholderparticipatie	Besturen van 'de meent'/gezamenlijke hulpbronnen (CPR)
	OPEN	Burgerparticipatie	Besturen van publieke goederen

Witteveen-Kolkman, 2012. 'De vier typen participatie'. In: *De vier typen participatie*. Uitgeverij Witteveen-Kolkman, 2012. <https://www.witteveen-kolkman.nl/publicaties/de-vier-typen-participatie>

9

Stakeholderparticipatie

- Oorspronkelijk focus op het in kaart brengen van governance netwerken (netwerkanalyses)
- Later focus op: succes- en faalfactoren en netwerkmanagement
- Belangrijk onderdeel: *stakeholderanalyses*

10

Competenties netwerkmanagers

Competentie	Omschrijving
Activeren	Identificeren en uitnodigen van stakeholders
Orkestreren	≠ 'command and control'
Moduleren	'enoughmanship' = samenstel van (onthouden van) beloningen



Witteveen-Kolkman, 2012. 'De vier typen participatie'. In: *De vier typen participatie*. Uitgeverij Witteveen-Kolkman, 2012. <https://www.witteveen-kolkman.nl/publicaties/de-vier-typen-participatie>

11

Illustratie stakeholderparticipatie



12

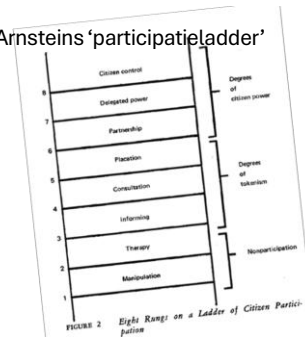
Burgerparticipatie

- Sterke focus op de rol van burgers en maatschappelijk middenveldactoren in publieke beleidsvorming (en ook wel uitvoering van beleid – co-creatie en co-productie)
- Hoe en in welke rol betrek je hen in publieke besluitvorming?



13

Klassiek: Arnsteins 'participatieladder'



Arnstein, S. B. (1969). *Methods and vision in participation*. *Journal of the American Institute of Planning*, 35(2), 161-171.

14

Een model om participatie vorm te geven

Dimensie/aspect	Architectuur	Handelingen	Uitkomsten
Inhoud	inhoudelijke kaders en randvoorwaarden	inhoudelijke inbreng betrokkenen	inhoudelijke resultaten
Proces	inrichting proces	procesverloop en proces-management	mate van overeenstemming en conflict
Macht	toegang en besluitvormings-mechanismen	gebruik machtsmiddelen, (machtsuitoefening)	mate van invloed

Edwards, L., Kohn, J., van Nieuwen, L. & Ooster, A. (2008). *Participatory and deliberative democracy: A review of the literature and practice*. 2008. *Deliberative democracy: A review of the literature and practice*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.

15

Een model voor participatie (2)

	architectuur	handelingen	Uitkomsten
Inhoud	Welke onderwerpen kunnen ingebracht worden? Wie kunnen (nieuwe) onderwerpen inbrengen?	Welke methode wordt er gebruikt? Welke onderwerpen worden er bediscussieerd? Worden nieuwe onderwerpen serieus genomen?	In hoeverre hebben nieuwe ideeën een plek gekregen in het besluit?
Proces	Wie is de procesmanager? Hoe is de besluitvorming voor gestructureerd?	Is het proces transparant? Is er een relatie tussen het interactieve proces en de democratie?	Wat mate van overeenstemming en conflict onder de deelnemers?
Macht	Wie worden uitgenodigd deel te nemen? Over welke hulpbronnen beschikken deze? Hoe kunnen/mogen deze hulpbronnen worden ingezet?	Wie nemen er daadwerkelijk mee? Hoe representatief zijn deze? Hoe worden hulpbronnen ingezet?	Wat was de mate van invloed die de deelnemers konden uitoefenen?

16



Burgerparticipatie

17

Besturen van 'de meent'

- Met name werk van Elinor Ostrom: kritiek op Hardin's *tragedy of the commons*
- Natuurlijke hulpbronnen:
 - niemand kan van gebruik worden uitgesloten
 - er is sprake van rivaliteit
 - kunnen uitgeput raken
 - om uitputting te voorkomen: onder beheer van de staat of in de markt brengen
- Maar: gesloten gemeenschappen blijken op kleine schaal heel goed common pool resources te kunnen beheren
- Op voorwaarde dat er wordt voldaan aan acht 'ontwerpprincipes'
- Maar: heel vaak is erfgoed geen echte common pool resource (omdat het eigenlijk staats eigendom is)

18

Besturen van 'de meent'

Acht 'ontwerpprincipes' van Ostrom:

- Duidelijke definities van wat de gemeenschappelijke middelen en wie de gebruikers zijn
- Regels zijn toegeschreven naar de lokale situatie
- Gemeenschappelijke besluitvorming door de betrokken gebruikers
- Erkenning van gemeenschappelijke zeggenschap door gebruikers door openbaar bestuur (buiten de groep)
- Ontwerp systeem om gedrag gebruiken te monitoren (om misbruik te voorkomen)
- Sancties voor overtreders, ontworpen door de gemeenschap en opgelegd door de gemeenschap aan de overtreder uit hun midden
- Goedkope en laagdrempelige arbitrage
- Voor grootschalige commons gelaagd systeem met lokale en regionale groepen

Ostrom, E. 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.



Erfgoed als 'meent'

19

20

Besturen van 'publieke goederen'

- Publieke goederen **niet** gekenmerkt door rivaliteit of door uitsluiting
- Maar om het publieke goed in stand te houden moet er wel aan worden bijgedragen (ze kunnen dus ten prooi vallen aan free-riding). Bovendien blijft het toch mogelijk ze uit te putten
- Om dat te voorkomen worden het soms 'toll goods' (je moet er wat voor over hebben....) of 'club goods' (lokaal geproduceerde goederen met een afgebakende groep 'consumenten')
- Overheidsingrijpen dan gewenst: vergunningen, subsidies, beleid

21

22



ILLUSTRATIES ERFGOED ALS PUBLIEK GOED

Participatieve verdamping

De speelruimte is beperkt door:

Bestaande beleidskaders en wet- en regelgeving
De spanning tussen indirecte democratie en directe democratie/interactieve beleidsvorming

Bestuurders en ambtenaren:

Participatie eerder gezien als instrument om reeds bestaande plannen van draagvlak te voorzien dan echt bevoegdheden aan burgers over te dragen

Burgers:

Weinig interesse in politiek
Weinig tijd om zich echt te bemoeien
NIMBY-syndroom
Missen van kennis en vaardigheden
"Jaren 80-mannen in hun inspraakpakken"
hebben de overhand (witte mannen, vaak met pensioen en altijd hoogopgeleid (noot een goede afspiegeling van de samenleving)

23

Het falen van erfgoedparticipatie

- Erfgoedsector kenmerkt zich nog altijd door dominantie van *erfgoedexperts* en *professionals* met een eigen visie op erfgoed
- Erfgoedexperts en professionals zijn vaak terughoudend om hun geprivilegieerde positie op te geven
- Openbaar bestuur is vaak niet bereid om 'competenties' (taken en bevoegdheden t.a.v. erfgoed) over te dragen aan burgers
- Huidig beleid en wet- en regelgeving staat echte erfgoedparticipatie nog in de weg (maar misschien verandert dat met de omgevingswet?)



24



participatieparadoxen

- Gelijkwaardigheidsparadox
- Inclusieparadox
- Meerstemmigheidspadox
- Bestuurlijke paradox
- Democratieparadox
- Dissonantieparadox

25

Welke van de zes paradoxen ben je in je eigen werkpraktijk tegengekomen?

Kun je illustreren hoe hij zich manifesteerde?

Hoe ben je met dit dilemma omgegaan?

Was je tevreden met de uitkomst? Zo ja/nee waarom?

Paradoxen in de praktijk

26

Kijken door de lens van interactive governance

- Selecteer een participatiecasus waar je nu mee bezig bent
- Welke typen interactive governance herken je hierin (kunnen er meer zijn, volgtijdelijk of tegelijkertijd)?
- Zou je het participatieproces een succes noemen? Waarom?
 - Burgerparticipatie: wat was het beoogde niveau? Is dit behaald? Waarom wel/niet (gebruik vragen in 9-cellenmodel)? Is er een participatieladder gebruik?
 - Stakeholderparticipatie: Welke stakeholders zaten aan tafel? Hoe zijn deze benaderd? Hoe verliep de samenwerking?
 - Publiek goed: welke kenmerken heeft het erfgoed? Welke participatievorm is gekozen? Heeft 'enclosure' plaatsgevonden? Hoe is daarmee omgegaan?
 - CPR: betreft het daadwerkelijk een CPR (rivaliteit/ geen uitsluiting)? Zijn de ontwerpprincipes van Ostrom toegepast? Zouden die een meerwaarde hebben?
- Heeft erfgoedparticipatie bekeken door de lens van interactive governance meerwaarde voor de praktijk?

27