

Strategische positionering in gebiedsprocessen

Chris Büscher, Stijn Brouwer, Miranda Pieron (KWR)

Hoe positioneer je je als waterorganisatie (drinkwaterbedrijf of waterschap) in het complexe speelveld van gebiedsprocessen? Voor het tackelen van deze vraag heeft KWR Watercycle Research Institute eerder vier ideaaltypische rollen ontwikkeld [1]. In opdracht van drinkwaterbedrijf Vitens zijn deze rollen aangescherpt en geanalyseerd in het licht van dominante trends en ontwikkelingen. Dit vervolgonderzoek laat zien dat drinkwaterbedrijven opereren in gebiedsprocessen die gekenmerkt worden door steeds verdere intensivering, decentralisatie en deregulering, vervlechting, vermarkting, versnelling en individualisering. Een speciaal ontworpen *serious game* stelt waterorganisaties in staat de betekenis van de vier rollen in relatie tot deze veranderende omgeving te duiden en te concretiseren.

Hoe zorg je er als drinkwaterbedrijf voor dat je grondstof beschermd blijft in een steeds drukkere omgeving? Hoe en met wie beheer je als waterschap het watersysteem in het licht van decentralisatie en deregulering van ruimtelijke vraagstukken? Ga je als (semi)publieke organisatie mee in de trend van vermarkting of individualisering en waarom? De strategische positionering in gebiedsprocessen houdt menig waterorganisatie bezig. Prangende vragen zijn daarbij welke rollen waterbedrijven kunnen spelen en hoe deze rollen mogelijk uitpakken in een veranderende omgeving. De vraag omtrent de mogelijke rollen heeft KWR in 2013 opgepakt in opdracht van Brabant Water en Waterleiding Maatschappij Limburg (WML). Uit dit onderzoek volgden vier ideaaltypische rollen die waterbedrijven kunnen innemen, die het startpunt vormden van het vervolgonderzoek voor Vitens in 2014. In dit vervolgonderzoek zijn de rollen aangescherpt, wat heeft geleid tot de licht aangepaste rollen van 'Etnocentrist', 'Waterinteractor', 'Ondernemer' en 'Gelegenheidspartner'.

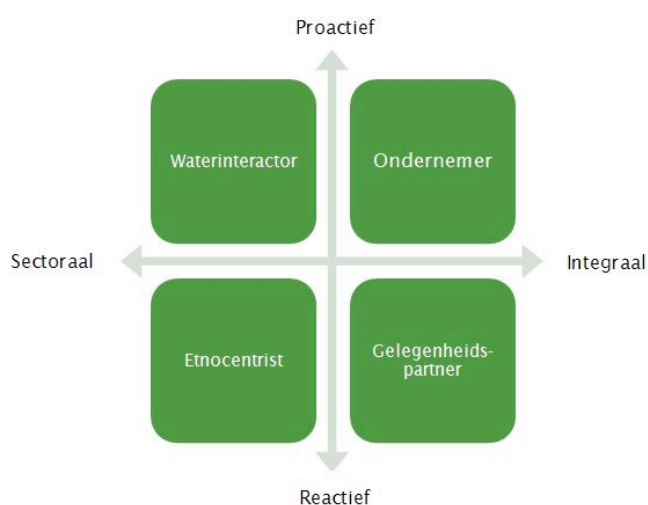
In het vervolgonderzoek voor Vitens stond de vraag centraal wat het voor de organisatie mogelijk betekent als zij deze rollen inneemt in gebiedsprocessen. Om die vraag te beantwoorden is een goed beeld van wat de omgeving kenmerkt waarin zij opereren essentieel. Het doel van dit onderzoek was dan ook deze omgeving te duiden en te karakteriseren, om vervolgens na te gaan hoe de vier rollen daarin mogelijk uitpakken. Door middel van interviews met experts op verschillende kennisgebieden en met omgevingsprofessionals in het publieke domein zijn invloedrijke trends en ontwikkelingen in kaart gebracht. Experts is gevraagd naar dominante trends in het sociale, bestuurlijke, juridische, technologische, economische en planologische domein. Daarnaast hebben professionals van het Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen gedeeld wat zij als de belangrijke trends zien in de omgeving waarin zij in relatie met het drinkwaterbedrijf opereren. Tot slot hebben alle geïnterviewden gereflecteerd op de betekenis van de voorziene trends voor drinkwaterbedrijf Vitens.

Dit artikel beschrijft deze trends in de omgeving van het drinkwaterbedrijf. Vervolgens geeft het aan welke rollen het bedrijf in deze omgeving kan spelen en de mogelijke kansen en risico's die hiermee gepaard gaan voor waterorganisaties. Voor de vertaling van deze generieke, conceptuele verkenning van implicaties en keuzes voor de strategische positie van waterorganisaties in concrete gebiedsprocessen is een serious game ontwikkeld, dat tot slot wordt toegelicht. Eerst volgt een typering van de vier rollen en hoe deze stand zijn gekomen.

Integraal en proactief opereren?

In eerder onderzoek heeft KWR vier ideaaltypische rollen voor drinkwaterbedrijven in gebiedsprocessen gedefinieerd aan de hand van twee sleutelbegrippen; *proactiviteit* en *integraliteit*. In literatuur-, beleids- en adviesdocumenten worden deze termen vaak opgevoerd als dé succesfactoren voor het handelen in gebiedsprocessen. Dit doet weinig recht aan de dagelijkse complexiteit van gebiedsprocessen. Zo blijkt een proactief-integrale houding, gekenmerkt door vroegtijdig actief zijn en oog hebben voor andermans belangen, in de praktijk niet altijd de meest gunstige houding te zijn. Afhankelijk van de eigen positie ten opzichte van die van anderen in concrete gebiedsprocessen kan een afwachtende en/of sectorale houding net zo goed voordelen bieden.

Het hieronder gepresenteerde raamwerk houdt rekening met die nuance en complexiteit in gebiedsprocessen. Het maakt onderscheid in de keuze of je als waterorganisatie proactief dan wel reactief beweegt, en of je dit doet op een manier waarin je als organisatie vooral sectorale belangen laat prevaleren of juist kiest voor een integrale aanpak waarbij veelal met allerlei actoren wordt opgetrokken. Wanneer de twee assen 'sectoraal-integraal' en 'proactief-reactief' tegen elkaar worden afgezet levert dat vier ideaaltypische rollen op: de rol van de 'Etnocentrist', de 'Waterinteractor', de 'Ondernemer' en de rol van de 'Gelegenheids-partner' (afbeelding 1). Met alle opties in één raamwerk geïntegreerd, kunnen organisaties de voor- en nadelen van een rol in een concreet gebiedsproces tegen elkaar afwegen.



Afbeelding 1. Vier ideaaltypische rollen voor waterorganisaties in gebiedsprocessen
Vier rollen: van waterinteractor tot ondernemer

In de rol van 'etnocentrist' staat voor de waterorganisatie het eigen belang in gebiedsprocessen centraal. Het handelen wordt vooral ingegeven door de wettelijk gestelde minimumeisen. Pas wanneer zich evidente problemen voordoen voor de eigen organisatie komt de etnocentrist (reactief) in actie. De rol en inzet van middelen (zoals financiën en personeel) zijn beperkt ten opzichte van die van andere partijen.

De 'waterinteractor' is georiënteerd op integraal watermanagement in de omgeving. In gebiedsprocessen trekt hij (pro)actief op met actoren die een ander aspect van de watercyclus beheren om gezamenlijk tot een efficiënte afstemming van middelen te komen en een duurzaam watersysteem te realiseren.

De 'ondernemer' gaat nog een stapje verder. In deze rol is de waterorganisatie ondernemend; ze zoekt en benut kansen en neemt risico's. Al naar gelang het bredere maatschappelijke doel wordt er in gebiedsprocessen samengewerkt met publieke en private actoren, vaak op het snijvlak van water en andere thema's. De rol is omvangrijk ten opzichte van die van andere partijen; vaak is de waterorganisatie trekker van het proces en zet ze veel middelen in om de gezamenlijke doelen te bereiken.

Centraal in de rol van 'gelegenheidspartner' staat pragmatisch, flexibel en welwillend handelen. Het is dan ook een bijzonder dynamische rol. De organisatie reageert vooral op wat de omgeving van haar vraagt (reactief), maar afhankelijk van de kansen en bedreigingen kan dat ook betekenen dat zij een proactieve houding aanneemt.

Een karakterisering van de omgeving

Wat karakteriseert de omgeving waarin waterorganisaties in Nederland deze posities kunnen innemen? Middels semi-gestructureerde interviews – met (academische) experts en met professionals van voor Vitens belangrijke publieke organisaties als provincies, gemeenten en waterschappen – zijn dominante trends en ontwikkelingen in verschillende maatschappelijke en technologische dimensies in kaart gebracht. De inzichten uit deze interviews, aangevuld met documentenonderzoek, vormden een rijk beeld van een snel veranderende omgeving. Een omgeving die wordt gekenmerkt door talloze trends en ontwikkelingen die op een hoger abstractieniveau gezien kunnen worden als een steeds verdere intensivering, decentralisatie/deregulering, vervlechting, vermarkting, versnelling en individualisering. Deze overkoepelende kenmerken van of trends in de omgeving houden het volgende in.

Intensivering gaat vooral over de toenemende druk op de fysieke omgeving; de beschikbare ruimte wordt boven- en ondergronds steeds intensiever gebruikt, met name in steden. Buiten de stedelijke gebieden zien we de schaalvergroting van agrarische bedrijven. Ondergronds valt op dat steeds meer en steeds dieper wordt geëxploreerd en geëxploiteerd en dat de economische belangen groter worden. Een veelgehoord antwoord hierop is multifunctioneel ruimtegebruik, het zoeken naar en het toepassen van functiecombinaties.

Met decentralisatie en deregulering wordt bedoeld: de terugtrekking van het Rijk uit omgevingsprocessen en het overlaten/overhevelen van ruimtelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden aan decentrale overheden als provincies en gemeenten. Die krijgen meer ruimte om – samen met andere partijen – flexibel in te springen op regionale en lokale situaties en worden geacht tot gezamenlijke oplossingen te komen. Differentiatie en fragmentatie van het bestuurlijke landschap ligt hierbij echter op de loer, waarbij minder duidelijk is wie waarvoor bevoegd c.q. verantwoordelijk is.

Een derde kenmerk van de veranderende omgeving is die van vervlechting en gaat over het idee van de zogenaamde ‘spaghetti-samenleving’, waarin alles met alles samenhangt. Problemen en vraagstukken worden opgepakt in zogeheten *multi-level governance arrangements* en netwerkstructuren. Daarin zijn verschillende typen spelers actief die ieder hun belang proberen te behartigen, wat een steeds complexer spel oplevert. Het behalen van integrale en win-win-oplossingen in participatieve processen is daarbij het ideaal, maar dat lukt lang niet altijd.

Vervlechting gaat ook over de wederkerige relatie tussen menselijke en sociale interventies enerzijds en ruimtelijke en fysieke veranderingen anderzijds. Oplossingen, vooral in technologische zin, worden omvangrijker en geraffineerder en werken steeds dieper door in de fysieke ruimte. De onzekerheden nemen navenant toe als het gaat om hoe het fysieke systeem op interventies reageert. Ook dit vergroot de (gepercipieerde) complexiteit van vraagstukken waarmee actoren in de omgeving zich zien geconfronteerd.

Vermarkting gaat over de doorzettende trend waarin (semi-)publieke organisaties steeds meer handelen en denken als private bedrijven en hierbij marktmetaforen hanteren als ‘concurrentie’, ‘marktaandeel’ en ‘businesscase’. Financieel-economische uitgangspunten zijn vaak een belangrijke legitimatie voor beslissingen en het vermarkten van producten in publiek-private constructies wordt aangemoedigd. Vanuit de veronderstelling dat de verdeling van schaarse ruimte en grondstoffen het meest optimaal via de markt plaatsvindt past een marktgerichte aanpak van omgevingsvraagstukken.

Versnelling duidt op de ontwikkeling dat alles steeds sneller in beweging is. Het gevoel van vastigheid neemt af. Belangrijke (maatschappelijke) pilaren die zorgden voor – of in ieder geval een gevoel gaven van – een grote mate van zekerheid en stabiliteit zijn vervaagd of niet langer aanwezig. In de plaats daarvan komt steeds meer flexibiliteit, meer continue verandering en daarmee gepaard gaande steeds meer onzekerheid. Drijvende krachten achter de versnelling zijn onder meer de rappe ontwikkeling van (ICT-) technologieën, ‘mediaïsering’ en een zeer veranderlijk politiek landschap. Het gevolg is dat grip op zaken, zekerheid en oneindigheid danig op de proef worden gesteld.

De laatste overkoepelende trend is breed bekend en zeer invloedrijk: individualisering. Voor zover het individu en zijn specifieke wensen, ideeën en perspectieven al niet centraal stonden, lijkt dit alleen nog maar toe te nemen. Beleving is hierbij van groot belang; een dienst of

product zou idealiter niet slechts in een (primaire) behoefte voorzien, maar ook het gevoel moeten geven dat iets uniek is en op verschillende wijzen waarde toevoegt aan het leven van een individu.

In bovenstaande karakterisering van de externe omgeving zijn een drietal opmerkingen van belang.

Een eerste gaat over de tijdsdimensie. Van de verschillende trends waaruit deze zes overkoepelende kenmerken zijn afgeleid wordt verondersteld dat ze niet zozeer trendbreuken zijn, maar trends die al invloedrijk zijn of dat snel worden. De aanname is dat ze in ieder geval de komende vijf jaar beeldbepalend zijn in de externe omgeving waarin waterorganisaties actief zijn.

Een tweede is dat, hoewel alle zes de kenmerken onderscheidend zijn in karakter, ze tegelijkertijd onderling samenhangend, versterkend en/of neutraliserend kunnen zijn.

Tot slot roept elke trend vaak ook weer een tegentrend op. Zo kan de 'slow management' beweging gezien worden als een reactie op 'versnelling', de collectieve (bottom-up) initiatieven als een tegenbeweging van de verdergaande individualisering, en zien we een hang naar centralisering wanneer decentralisering doorschiet. Meermaals zijn die 'tegentrends' in interviews en de analyse daarvan aan de orde gekomen. En ook al wekken deze vaak veel interesse en publiciteit, en hebben ze soms behoorlijke impact, de meeste kunnen worden gezien als reacties op de nu dominante trends,

De vier rollen in het licht van de externe omgeving

Hoe pakken de vier rollen uit in de geschetste omgeving? Een generieke verkenning hiernaar levert een gevarieerd en genuanceerd beeld op.

Zo is in de rol van etnocentrist in eerste instantie weinig toenadering of innovatie van de waterorganisatie te verwachten. Daar staat tegenover dat er duidelijke grenzen worden gesteld aan wat zij wel en niet toelaatbaar acht in de omgeving die voor haar taken essentieel zijn. In een versnelde, intensiverende en 'vermarkte' omgeving kan een dergelijke rol – gezien de helderheid en voorspelbaarheid – de publieke zaak een goede dienst bewijzen. Voorwaarde is dan wel dat de positie van een waterorganisatie een dergelijke afwachtende, en op het eigen belang toegespitste rol toelaat.

De waterinteractor heeft in meerdere opzichten de hierboven geschetste omgeving mee; hij is agendabepalend en komt met voorstellen waarbij het eigenbelang (bijvoorbeeld de bescherming van waterwingebieden) in een breder (watercyclus) concept is ingebed. Enerzijds zoekt hij de grenzen op van wat kan en mag, maar beperkt zichzelf anderzijds tegelijkertijd wel primair tot het waterdomein. Groots uitgedachte en conceptueel sterke initiatieven worden ontplooid in samenwerking met waterpartners, maar brengen wel het risico met zich mee van groeiende complexiteit en fragmentatie.

Een waterorganisatie in de rol van ondernemer ziet louter kansen in de veranderende omgeving. Decentralisering en deregulering geven haar ruimte tot experimenteren. Met kennis

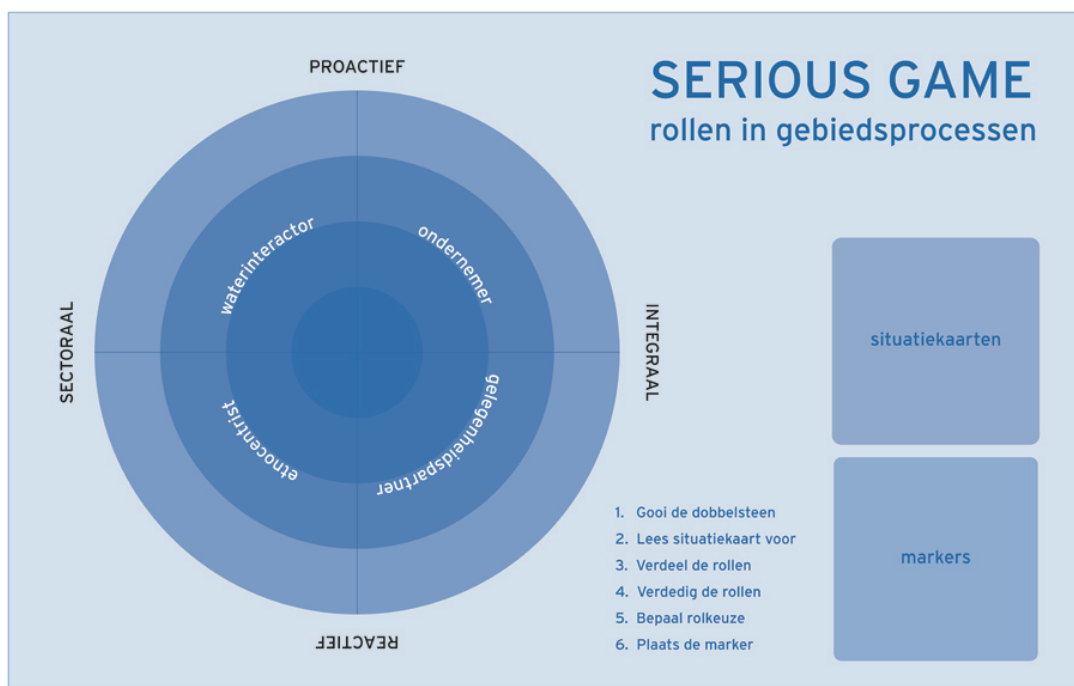
van (processen in) de onder- en bovengrond kan zij hierin als spin in het web fungeren en als netwerkorganisatie gedijt zij goed in een vervlochten en 'snelle' samenleving. De door haar geliefde publiek-private constructies worden omarmd in een vermarkte omgeving waarin het individu centraal staat. Dat maakt echter ook dat er weinig kritische vragen worden gesteld over een koers die, van alle rollen, het publieke karakter potentieel het meest ondermijnt.

Het adaptief en flexibel handelen dat eigen is aan de rol van gelegenheidspartner is in deze dynamische omgeving zowel een kracht als een valkuil. Het is een kracht in de zin dat de waterorganisatie in het scannen van de omgeving vluchtige hypes van invloedrijke trends onderscheidt, en op basis daarvan kritisch en bewust afweegt ergens wel of niet in mee te gaan. Een mogelijke valkuil schuilt echter in de grote onzekerheid over de in te zetten middelen als menskracht en budget. Speel je op zeker, met potentieel de beschikking over een groter arsenaal aan middelen dan eigenlijk nodig is? Of beperk je de initiële inzet van middelen, met het risico dat als je rol groot wordt in een gebiedsproces, je in allerijl extra middelen moet mobiliseren?

Alle rollen kennen dus kansen én risico's in de geschetste omgeving (zie voor een verdere uiteenzetting [2]). Het is van belang om deze generieke, conceptuele verkenning verder te specificeren voor en te toetsen aan de praktijk van specifieke waterorganisaties in concrete gebiedsprocessen. Om hen hierin te ondersteunen en deze vertaling naar de praktijk te maken is in het onderzoek een *serious game* ontwikkeld.

Strategische positionering in gebiedsprocessen: een serious game

In de serious game zijn de in dit artikel beschreven resultaten samengebracht in een spelvorm, waarmee spelers systematisch de verschillende rollen verkennen voor de eigen organisatie, tegen de achtergrond van een specifieke casus. Een speciale dobbelsteen bepaalt welke rol spelers per ronde dienen in te nemen. Iedere speler verdedigt vanuit die toegewezen rol de volgens hem of haar meest gunstige positie voor een specifieke casus. Deze casussen zijn hypothetische, maar tegelijkertijd realistisch geschetste situaties die ingaan op een of meerdere van de hierboven beschreven dominante trends in de externe omgeving. Wanneer ieder zijn of haar argumenten voor de eigen rol in een korte maar krachtige 'pitch' uiteen heeft gezet, begint een gezamenlijke afweging van alle genoemde argumenten. Doel daarbij is iedere ronde weer te komen tot een door de deelnemers van het spel gezamenlijk gedragen voorkeurspositie. Door dit voor verschillende situaties te doen en de voorkeursrollen te markeren op een speelbord, wordt het mogelijk om te bepalen onder welke voorwaarden de organisatie welke positie wil innemen.



Afbeelding 2. Speelbord serious game 'Rollen in gebiedsprocessen'

De serious game biedt daarmee waterorganisaties de mogelijkheid tot reflectie, bewustwording en het identificeren van bouwstenen voor hun strategische positionering in gebiedsprocessen. Het is een tool waarmee een bedrijf, een groep collega's of, in het geval van Vitens, een team op een bijzondere en informele, maar niettemin serieuze wijze systematisch kan brainstormen over handelingsopties. Het spel biedt waterorganisaties handvatten om de rol die zij *van nature* innemen kritisch te kunnen afwegen tegen de *gewenste* rol in gebiedsprocessen. In combinatie met de in deze studie geformuleerde inzichten betreffende de externe omgeving stelt het spelen van dit spel de omgevingsmanagers of andere waterprofessionals in staat kansen en risico's van een bepaalde rol snel te doorzien. Het helpt daarmee in het doorgronden en beter hanteerbaar maken van de complexiteit van gebiedsprocessen.

Referenties

1. Büscher, Chris & Miranda Pieron (2014). Bewuste rolkeuze in gebiedsprocessen. H2O-Online, www.vakbladh2o.nl/index.php/h2o-online/recente-artikelen/entry/bewuste-rolkeuze-in-gebiedsprocessen, gepubliceerd 11 februari 2014.
2. Büscher, C.H., M. Pieron & S. Brouwer (2014). Rolbepaling in gebiedsprocessen: samenvatting van resultaten Speerpuntonderzoek Vitens. BTO rapport 2014.064.