

Bewuste rolkeuze in gebiedsprocessen

Chris Büscher & Miranda Pieron (KWR)

Organisaties uit alle gelederen van de watersector zijn betrokken in complexe gebiedsprocessen. Die kenmerken zich door onderling samenhangende vraagstukken, een diversiteit aan actoren en divergerende belangen. Welke rol vervul je (van oudsher) als waterorganisatie in een dergelijk complex krachtenveld? En is dat de rol die je wenst te spelen? Welke andere mogelijkheden heb je? Onderzoekers van KWR Watercycle Research Institute zochten dat uit met en voor twee drinkwaterbedrijven: WML en Brabant Water.

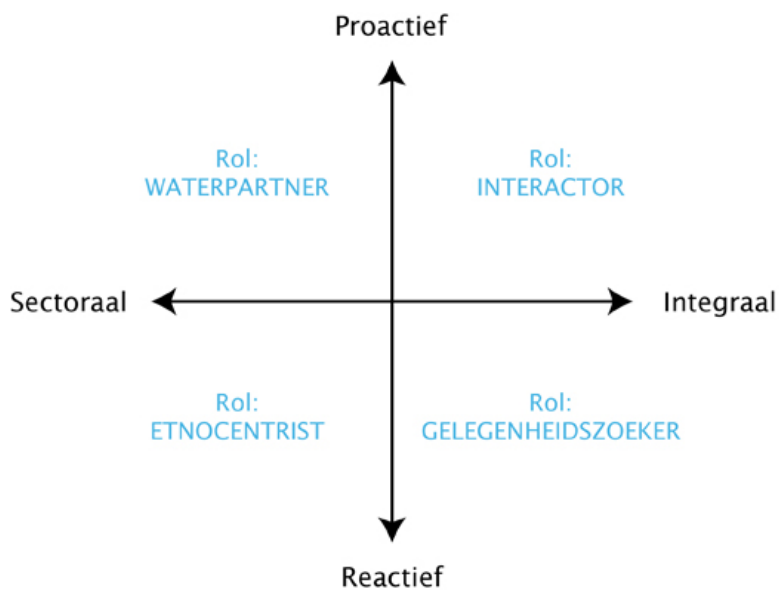
Proactief en integraal; het lijken dé factoren voor succesvol handelen in gebiedsprocessen. Veelvuldig duiken deze termen op in actuele literatuur, beleids- en adviesdocumenten over gebiedsprocessen en ruimtelijke ordening. Proactief bewegen houdt in dat je als (water)organisatie niet afwacht tot ontwikkelingen je overkomen, maar jezelf daarin vroegtijdig mengt zodat je optimaal invloed kan uitoefenen. Opereer je integraal, dan doe je dat samen met en met oog voor diverse actoren en hun uiteenlopende belangen, om te komen tot zogeheten win-win situaties. Maar in hoeverre zijn proactiviteit en integraliteit toepasbaar in de dagelijkse praktijk van gebiedsprocessen?

Die vraag vormde het vertrekpunt in onderzoek naar de rol van Waterleiding Maatschappij Limburg (WML) en Brabant Water in gebiedsprocessen. Trends als decentralisering in de ruimtelijke ordening, een verhoogde druk op wingebieden en een drukker wordende ondergrond zet drinkwaterbedrijven aan tot kritische reflectie op de rol die ze nu spelen in gebiedsprocessen, en op de vraag of deze in de (nabije) toekomst aanpassing behoeft. Dit onderzoek had tot doel WML en Brabant Water te ondersteunen in dit proces, door het aanreiken van inzichten over en handelingsopties in gebiedsprocessen. Vier ideaaltypische rollen die organisaties in de watersector kunnen innemen in gebiedsprocessen zijn daartoe gedefinieerd. Centraal daarin staat de keuze of je als organisatie proactief of reactief beweegt, in een context waar sectorale belangen prevaleren of waar juist integraal met allerlei actoren wordt opgetrokken.

Van etnocentrist tot interactor

In afbeelding 1 staan de vier rollen genoemd die ten behoeve van dit onderzoek zijn gedefinieerd op basis van drie aspecten: de voornaamste belangen ('willen'), in te zetten middelen ('kunnen') en attitude in gebiedsprocessen ('denken').

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



Afbeelding 1. Vier ideaaltypische rollen voor waterorganisaties in gebiedsprocessen

De '*waterpartner*' 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 '*interactor*' gaat nog een stapje verder. In deze rol is de waterorganisatie ondernemend; ze zoekt en benut kansen en neemt risico's. Er wordt in gebiedsprocessen samengewerkt met publieke en private actoren al naar gelang het bredere maatschappelijk doel, 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 trekkend in het proces en zet ze veel middelen in om de gezamenlijke doelen te bereiken.

In de rol als '*gelegenheidszoeker*', tot slot, staat het pragmatisch handelen in gebiedsprocessen centraal. Het is dan ook een heel dynamische rol. De waterorganisatie staat in principe open voor samenwerking met allerlei partijen binnen en buiten de watersector, maar weegt per (deel)proces af welke middelen ingezet moeten worden voor bijsturing in het proces. Is (of ontstaat) er een urgent probleem of wordt een kans op een presenteerblaadje aangeboden, dan schroomt zij niet alle daartoe benodigde middelen in te zetten of met allerlei actoren samen te werken. Zijn er geen problemen of kansen, dan blijft of wordt de rol (weer) klein. De organisatie reageert dus vooral op wat de omgeving van haar vraagt (reactief), maar afhankelijk van de casus kan dat ook betekenen dat zij een proactieve houding aanneemt.

Twee praktijkcases

In hoeverre zijn deze ideaaltypische rollen toepasbaar op 'echte' gebiedsprocessen? Om antwoord op die vraag te krijgen, zijn twee praktijksituaties onder de loep genomen. In gebiedsproces 'Panheel/Edelchemie' (PE) is de rol van WML onderzocht en in 'Aalst-Waalre/Eindhoven' (AWE) de rol van Brabant Water, beide in relatie tot de rollen van andere betrokken partijen. Beide cases draaien om bodemverontreiniging die een potentiële bedreiging vormt voor de drinkwaterproductie. Verschillende aspecten maken deze gebiedsprocessen complex. Centraal staan de kosten; de vervuiler is of al lang geleden failliet gegaan (AWE) of procedeert succesvol tegen de beschuldiging de vervuiler te zijn (PE). In beide gevallen betaalt de vervuiler dus niet en is de vraag ontstaan wie dan opdraait voor het bekostigen van mogelijke oplossingen. Deze vraag ligt er al een tijd onbeantwoord en geleidelijk zijn deze vraagstukken gekoppeld aan andere, waarbij dezelfde actoren met elkaar moeten komen tot integrale oplossingen. In gebiedsproces AWE zijn dat naast Brabant Water de provincie Noord-Brabant, gemeente Eindhoven en waterschap De Dommel. In gebiedsproces PE is een hoofdrol weggelegd voor de provincie Limburg, daarnaast zijn een gemeente, een waterschap, Rijkswaterstaat, een adviesbureau en een projectontwikkelaar betrokken. Tussen die actoren ontstonden de langdurige processen die tegenwoordig gebiedsprocessen heten. Juist omdat ze zo lang duren is er sprake van steeds veranderende contexten en (politiek-bestuurlijke) prioriteiten, waardoor het proces nu weer wel en dan weer niet verder komt.

Wederzijdse afhankelijkheid

In het onderzoek zijn betrokken personen van zowel de twee drinkwaterbedrijven als van de andere genoemde actoren in de twee gebiedsprocessen geïnterviewd over de rol van WML en Brabant Water. Uit de interviews blijkt dat de afhankelijkheid tussen de actoren om verschillende redenen zeer groot is. Ten eerste is er niet alleen sprake van het moeten schakelen tussen diverse maatschappelijke opgaven die formeel binnen het gebiedsproces vallen – wat soms al lastig is. Meer dan eens worden die opgaven gerelateerd aan dossiers en vraagstukken die *niet* binnen het gebiedsproces vallen, wat het extra complex maakt. Dit hangt, ten tweede, sterk samen met het feit dat sommige actoren nu eenmaal 'tot elkaar veroordeeld zijn'. De provincie, bijvoorbeeld, is beschermer van het grondwater, eerstverantwoordelijke voor bodemsanering en aandeelhouder van het drinkwaterbedrijf. Waar de provincie in gebreke blijft, wil het waterbedrijf haar daarop aanspreken. Maar ook weer niet te streng, als je wilt dat ze in een ander dossier snel in actie komt. Ten derde viel op dat de 'wereld' waarin actoren in deze gebiedsprocessen zich bewegen, relatief klein en hecht is. Op beide niveaus waar de processen zich voltrekken, ambtelijk en bestuurlijk, kennen betrokkenen elkaar en elkaars werkveld doorgaans goed, niet in het minst doordat de loopbaan van betrokkenen zich bij verschillende van die actoren voltrok.

Subtiel spel

Het voorgaande maakt dat er een zeer subtiel spel gespeeld wordt in deze twee gebiedsprocessen. Kenmerkend hiervoor is het voortdurend wegen van elkaars belangen, van stappen die de ander zou kunnen zetten, daar de mogelijke uitkomsten van, en van nieuwe inzichten in de situatie. Vooral de vraag wie de rekening betaalt en wat je als afzonderlijke

actor in het mandje legt, wordt zo lang mogelijk uitgesteld en zelfs als 'pm' (nog te behandelen) in formele documenten aangeduid. Een aantal geïnterviewden haalt hier de schouders over op; als met name (semi-)publieke actoren betrokken zijn is het uiteindelijk toch de burger die betaalt. Maar dit is de politiek-bestuurlijke realiteit waarin zaken als imago, profilering en maatschappelijke en politieke legitimiteit net zo goed een rol spelen.

Proactief, of toch niet?

Voor WML en Brabant Water, maar net zo goed voor de andere actoren, betekent de wederzijdse afhankelijkheid dat het autonoom en snel handelen aanzienlijk beperkt wordt. Daarmee plaatst dit onderzoek de algemeen geformuleerde wens om te allen tijde proactief te bewegen in perspectief. In beleidsdocumenten een veelgenoemde kreet, maar in het licht van de alledaagse praktijk lang niet altijd mogelijk of gewenst. Het is veeleer het schakelen tussen proactief en reactief opereren dat in de twee onderzochte gebiedsprocessen praktijk is, afhankelijk van de situatie en van de werkwijze en agenda's van betrokken individuen. Verwacht werd dat beide drinkwaterbedrijven vooral reactief zouden bewegen, maar het blijkt dat zij bij tijd en wijle zeer proactief zijn in het proces – in ieder geval zolang de vraag 'hoe de rekening verdeeld moet worden' niet het middelpunt van de discussie vormt.

Sectoraal of integraal?

Kijkend naar de andere as in het gepresenteerde raamwerk, sectoraal-integraal, valt op dat alleen al betrokkenheid in een gebiedsproces waterorganisaties dwingt tot blikverbreding. Het behalen van doelen in een gebiedsproces gaat nu eenmaal moeilijk als je star vasthoudt aan je eigen belang en niet bereid of in staat bent je in te leven in het perspectief van andere actoren. Brabant Water en WML stellen zich volgens in- en externe geïnterviewden dan ook veelal constructief en professioneel op en trachten het eigen met een breder belang te verenigen, maar ze staan op hun strepen als iets evident ten koste gaat van de kwaliteit van de drinkwaterproductie.

Bewuste rolkeuze

Dat de dynamiek in gebiedsprocessen (arbitraire) grenzen stelt aan het eigen handelen, wil niet zeggen dat je als waterorganisatie veroordeeld bent tot machteloos toekijken hoe het proces zich ontvouwt. Uit het onderzoek zijn factoren gedestilleerd waarop actief gestuurd kan worden om de eigen invloed te vergroten. Een aantal daarvan zijn van generieke aard. Voorbeelden hiervan zijn het aannemen, inzetten en trainen van personeel of keuzes maken in de wijze waarop je zaken intern organiseert, zoals hoe je proces en inhoud of hiërarchische niveaus verbindt. Andere stuurfactoren zijn specifiek voor (drink)waterbedrijven. Die hebben onder andere te maken met het uitventen van focus op één thema (water) of met de omvang en kwaliteit van gebiedskennis die bij hen meer dan bij andere actoren aanwezig is – één van de middelen waarmee juist de waterorganisatie afhankelijkheid kan afdwingen.

Echter, het vergroten van de eigen invloed op het gebiedsproces begint bij een verhoogd bewustzijn van de rol die je als waterorganisatie 'van nature' inneemt in gebiedsprocessen ten opzichte van de rol die je wenst in te nemen. De vier ideaaltypische rollen kunnen hier goed

voor worden gebruikt, zo bleek uit reflectie van diverse betrokkenen van WML en Brabant Water. Ze helpen dominante kenmerken en patronen van de huidige rol van de eigen organisatie in gebiedsprocessen in kaart te brengen en vergroten hiervan het bewustzijn bij professionals. Op basis van deze inzichten kunnen acties niet alleen bewuster en gericht worden bepaald en uitgevoerd, maar kan ook verandering van bestaande ongewenste praktijken worden ingezet. Betrokkenen gaven daarnaast aan dat je als organisatie niet per se één rol inneemt, maar dat de rol veelal varieert in tijd en ruimte. Het combineren van elementen uit verschillende rollen zou wel eens dichter bij de door de organisatie gewenste rol kunnen komen.

Het handelen in gebiedsprocessen, zo bleek, gebeurt vooral op basis van ervaring en een verfijnd fingerspitzengefühl bij individuen. Hoewel dat onmisbaar is, kan een waterorganisatie nog meer uit het gebiedsprocessen halen als zij haar rol onderwerpt aan kritische reflectie. Het hier gepresenteerde raamwerk kan daarbij ondersteunen.