

Een vruchtbaar toekomstperspectief?

Meervoudig langetermijndenken als mogelijke systeemverandering binnen het grondwaterbeleid in de Brabantse Wal

Radboud University



Masterthesis Bestuurskunde

Faculteit der Managementwetenschappen

Radboud Universiteit Nijmegen

Pim Scheerder

4587413

Begeleider: Dr. Gijs Jan Brandsma

Tweede lezer: Dr. Pieter Zwaan

1 juli 2021

22.617 woorden

Voorwoord

Voor u ligt mijn masterthesis “Een vruchtbaar toekomstperspectief? Meervoudig langetermijndenken als mogelijke systeemverandering binnen het grondwaterbeleid in de Brabantse Wal”. Het onderzoek is uitgevoerd ter afronding van de master Bestuurskunde, met een specialisatie in Beleidsadvisering, aan de Radboud Universiteit en in combinatie met een stageperiode bij De Waardenmakers. Van maart tot en met juni 2021 was ik actief bij De Waardenmakers, een buitenorganisatie van de provincie Noord-Brabant die zich richt op innovatie en duurzaamheid.

Door de stageperiode bij De Waardenmakers ben ik in aanraking gekomen met de casus en het onderwerp van grondwaterbeleid, vanwege de gebiedsgerichte verkenning die De Waardenmakers aan het uitvoeren is in de regio Brabantse Wal. In dit onderzoek heb ik namelijk gekeken naar mogelijke radicale veranderingen in grondwaterbeleid, een beleidsdomein die mij nog onbekend was voorafgaand aan het onderzoek. Het kostte mij soms tijd om de technische verhalen achter het hydrologisch systeem te begrijpen, maar de groenblauwe opgaven hebben mijn interesse sterk weten te wekken. De casus van de Brabantse Wal, een Natura 2000-gebied in West-Brabant, was eveneens interessant om in te duiken, vanwege de betrokkenheid van vele organisaties. Ik ben de verschillende respondenten en organisaties dankbaar dat zij hun kennis met mij hebben willen delen om dit complexe gebied en de beleidsgemeenschap in kaart te brengen.

Ik wil Koen Antonis en Martin Bakker van De Waardenmakers bedanken dat zij mij kennis hebben laten maken met groenblauwe onderwerpen, voor hun begeleiding en sturing in het afbakenen van mijn thesisonderwerp en voor de fijne tijd bij De Waardenmakers. Eveneens wil ik Gijs Jan Brandsma bedanken voor de goede begeleiding en de effectieve samenwerking. Hij heeft mij bijgestuurd waar nodig, maar vooral vrijgelaten om eigen beslissingen te nemen. Dit zorgde voor een fijn en volwassen proces dat heeft geresulteerd in deze masterthesis.

Ik wens u veel leesplezier.

Pim Scheerder

Nijmegen, 27 juni 2021

Abstract

De droge zomers van de afgelopen jaren hebben de verdrogingsproblematiek aan het licht gebracht, waardoor overheden in hun beleidsvisies gebiedsgerichte, integrale en structurele maatregelen zijn gaan onderschrijven. Dit roept de vraag op onder welke condities het mogelijk zal zijn voor beleidsmonopolies om een radicale verandering richting meervoudig langetermijndenken te maken om in lijn te zijn met deze gestelde verwachtingen. Dit onderzoek bestudeert de factoren die een toekomstige grootschalige beleidssysteemverandering kunnen verklaren, waarbij het beleidsmonopolie omtrent grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal centraal staat. De volgende vier factoren, zowel verhinderende als stimulerende, zijn bestudeerd: een stabiel beleidsmonopolie, beperkte rationaliteit, hiërarchische inmenging en strategisch gebruik van externe gebeurtenissen. Uit het onderzoek komt naar voren dat een zeer stabiel beleidsmonopolie door de inkapseling van discussies in een overlegstructuur zorgt voor incrementele processen, terwijl de centrale organisaties eveneens radicale verandering pogen te veroorzaken door te lobbyen bij hogere besluitvormingsorganen. De formulering van meervoudige langetermijndoelen komt naar voren in hun externe praktijken, terwijl hun interne praktijken een incrementeel karakter tonen. Daarmee toont deze thesis aan dat radicale veranderingen niet alleen het resultaat zijn van inzet van buitenstaanderspartijen, maar dat het eveneens door centrale partijen zelf kan worden nagestreefd. Dit vernieuwend inzicht voor beleidsvormingstheorieën en beleidssysteemveranderingen benadrukt de dynamische situatie van beleidsvormingspraktijken en de tegenstrijdigheid die zich voor kan doen in de denkwijzen van actoren tussen interne en externe praktijken.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemstelling	2
1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie.....	3
1.4 Theorie en methoden	3
1.5 Leeswijzer.....	5
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader	6
2.1 Van beleidsstabiliteit naar paradigmaverandering.....	6
2.1.1 Stabiliteit en inertie in beleid	7
2.1.2 Hall: Beleidsleren.....	7
2.1.3 Sabatier: Advocacy Coalition Framework.....	10
2.2 Meervoudig langetermijndenken	13
2.2.1 Langetermijndenken.....	13
2.2.2 Meervoudigheid	14
2.3 Conceptueel model	15
2.4 Samenvatting	16
Hoofdstuk 3. Methodologisch kader	17
3.1 Casestudy	17
3.2 Dataverzameling	18
3.2.1 Dataverzamelingsmethode	18
3.2.2 Casusselectie en steekproef.....	19
3.2.3 Operationalisatie	22
3.3 Analysemethode	23
3.4 Betrouwbaarheid en validiteit.....	23
3.5 Samenvatting	25
Hoofdstuk 4. Resultaten.....	26
4.1 Incrementele processen binnen grondwaterbeleidsvorming.....	27
4.1.1 Stabiele beleidsmonopolie: Een samenwerkingsconvenant als motorblok op de Brabantse Wal	28
4.1.2 Beperkte rationaliteit: Technische alternatieven als intern leerproces.....	33
4.2 Katalysators voor verandering	37

4.2.1 Hiërarchische inmenging: Potentiële inmenging als gevolg van de kabinetsformatie	38
4.2.2 Externe gebeurtenissen: Droogte en stikstof als spotlights voor de natuur	43
4.3 Meervoudig langetermijndenken: Water als luxeproduct en de (on)mogelijkheid van langetermijndenken.....	49
4.4 Samenvatting	53
Hoofdstuk 5. Conclusie	55
5.1 Conclusie	55
5.2 Maatschappelijke implicaties.....	58
5.3 Discussie	59
Literatuurlijst	60
Bijlage A. Interviewgide	62
Bijlage B. Codeboek.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage C. Transcripties	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
C1. Provincie Noord-Brabant Water & Bodem.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
C2. Waterschap Brabantse Delta	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
C3. Evides	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
C4. ZLTO	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
C5. Natuurmonumenten.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
C6. Benegora	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
C7. NAMIRO	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Bijlage D. Transcripties expertinterviews	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
D1. Provincie Noord-Brabant Programma Stikstof.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
D2. Provincie Noord-Brabant Landbouw & Voedsel....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.

Hoofdstuk 1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De droge zomers van 2018 en 2019 hebben de verdrogingsproblematiek in Nederland blootgelegd. Met name rondom kwetsbare natuurgebieden heeft de verdroging een effect op de bodem- en natuurkwaliteit. Zo ook in de Brabantse Wal, een Natura 2000 (N200) gebied in het uiterste westen van de provincie Noord-Brabant. Daar speelt al een aantal jaren de kwestie van verdroging, waardoor de druk op de vennen is toegenomen. Er zijn tijdelijke maatregelen genomen om vernatting te veroorzaken en daarmee de natuur te herstellen, maar een langdurige oplossing is nog niet geïnitieerd (Provincie Noord-Brabant, 2021, p. 5).

Om de regio bestendig te maken tegen de klimaatverandering – welke al zichtbaar is in de laatste droge zomers – dient er een structurele oplossing gevonden te worden voor de verdroging. Het is namelijk van belang dat een droge periode niet direct kritische situaties oplevert, maar opgevangen kan worden door het wateroverschot van de winter. Een dergelijk watermanagementsysteem kan bestempeld worden als (klimaat)robuust (Provincie Noord-Brabant, 2020a, p. 13). Een langetermijnperspectief op grondwater vraagt echter ook om ingrepen in andere beleidsdomeinen, voornamelijk in de agrarische sector. Momenteel wordt het grondwater namelijk lager gehouden zodat boeren in natte periodes over de akkers kunnen rijden met zware machines. Een verhoging van de grondwaterstand zal dus vragen om een andere manier van landbouw, welke meer in lijn is met kringlooplandbouw (Provincie Noord-Brabant, 2020a, p. 22). Deze nieuwe vorm van landbouw is de beoogde agrarische ontwikkeling door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en kenmerkt zich door de agrarische activiteiten aan te laten sluiten bij natuur, klimaat en biodiversiteit (Schouten, 2020, p. 6). Watermanagement raakt naast natuur en landbouw ook de activiteit van waterwinning in het gebied (Provincie Noord-Brabant, 2021, p. 5), waardoor langetermijnbeleid verweven zal zijn met verschillende domeinen.

Voor een hydrologisch herstel van het N2000-gebied de Brabantse Wal is het nodig om een nieuwe visie op grondwaterbeleid te verkrijgen, waarbij niet één sector een dominante positie weet aan te nemen, maar er integraliteit bestaat tussen de domeinen. Deze oplossing dient gebiedsgericht gevonden te worden, vanwege de samenhang in factoren die spelen op lokaal niveau (Schouten, 2020, p. 8). Er ligt dus de vraag voor een grootschalige visieverandering, maar een dergelijke omslag is schaars binnen de beleidswetenschappen en vindt alleen plaats als reactie op een ingrijpende externe gebeurtenis (Hall, 1993, p. 288;

Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194) of een hiërarchisch mandaat (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 190-191). Dit roept vragen op over de mogelijkheid om tot een systeemverandering te komen binnen het grondwaterbeleid en -beheer in de regio Brabantse Wal.

1.2 Probleemstelling

Er bestaat dus op papier de wens vanuit de provinciale en nationale overheid om het watersysteem robuuster te maken, waarbij de aanpak ligt op gebiedsniveau. Echter lijken de huidige maatregelen vooral gericht te zijn op de korte termijn en blijven structurele en meervoudige oplossingen uit. Er zal dus overgestapt moeten worden naar een meervoudige langetermijnvisie op het grondwaterbeleid om het hydrologisch systeem van de Brabantse Wal te versterken. In dit onderzoek staat een dergelijke grootschalige visieverandering centraal, waardoor er gekeken wordt naar de eerste fase van de beleidsvorming, namelijk agendavorming. In een later stadium kan mogelijk overgegaan worden op de concrete invulling en uitvoering van nieuw grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal.

De probleemstelling kan dus samengevat worden als de noodzaak om tot meervoudig langetermijndenken te komen binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal, opdat er een structurele oplossing komt voor verdroging en natuurdegradatie. Dit leidt tot de volgende doelstelling van deze masterthesis: Inzicht verkrijgen in de factoren die bijdragen aan een toekomstige beleidssysteemverandering, ten einde de betrokken actoren binnen de regio Brabantse Wal te adviseren om tot meervoudig langetermijndenken binnen grondwaterbeleid te komen.

Om deze doelstelling te behalen zal er een antwoord geformuleerd worden op de volgende hoofdvraag: “Welke factoren dragen eraan bij dat er op meervoudig langetermijndenken wordt overgegaan binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal?” Welke onderverdeeld kan worden in de volgende deelvragen:

- Welke rol speelt de stabiliteit van het beleidsmonopolie om verandering naar meervoudig langetermijndenken binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal te verhinderen?
- Welke rol speelt de beperkte rationaliteit van actoren binnen het beleidsmonopolie om verandering naar meervoudig langetermijndenken binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal te verhinderen?

- Welke rol speelt hiërarchische inmenging in het beleidsmonopolie om een systeemverandering naar meervoudig langetermijndenken te veroorzaken binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal?
- Welke rol speelt het strategisch gebruik van externe gebeurtenissen om een systeemverandering naar meervoudig langetermijndenken te veroorzaken binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal?

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Deze masterthesis draagt zowel bij aan de wetenschappelijke kennis over grote beleidsveranderingen en langetermijndenken binnen agendavorming, als aan de maatschappelijke ontwikkelingen binnen grondwaterbeleid. Allereerst kan dit onderzoek een verdere inkijk geven in de factoren die bijdragen aan een verandering naar meervoudig langetermijndenken onder beleidsactoren. Het sluit daarbij aan bij beleidstheorieën omtrent systeemveranderingen, zoals beleidsleren van Hall (1993) en het Advocacy Coalition Framework van Sabatier (1987). In aanvulling op deze theorieën geeft het een verdere inkijk in prescriptieve mogelijkheden van radiale veranderingen, in tegenstelling tot de historisch georiënteerde beleidstheorieën (vgl. Hall, 1993). Met het oog op klimaatmitigatie en -adaptatie is het daarbij van belang om te kijken naar lagere overheden en hun mogelijkheden om tot langetermijnvisies te komen, aangezien deze overheidslagen momenteel onderbelicht zijn binnen dit wetenschapsveld (Sprinz, 2009).

Daarnaast kent het onderzoek een duidelijke maatschappelijke relevantie door te focussen op de praktijksituatie in de regio Brabantse Wal. De uitkomsten van het onderzoek kunnen beleidsmakers en actoren tonen hoe zij het beleidvormingsproces vorm kunnen geven opdat er richting een robuust grondwatersysteem wordt gegaan. Dit is een kwestie waar de provincie Noord-Brabant naar streeft (Provincie Noord-Brabant, 2020a, p. 13). Bovendien is de casus van de Brabantse Wal interessant voor de maatschappelijke praktijk, aangezien het een N2000-gebied betreft waardoor de invloed van verdroging op de natuurkwaliteit hier in hoge mate aanwezig is (Provincie Noord-Brabant, 2021, p. 5). Dit vraagt om grootschalige maatregelen vanwege de belasting van het natuurgebied door hydrologische condities, wat eveneens geldt voor een zestigtal andere N2000-gebieden (Schouten, 2020, p. 7).

1.4 Theorie en methoden

De benodigde theoretische achtergrond voor deze masterthesis richt zich voornamelijk op grootschalige beleidsveranderingen. Om inzicht te krijgen in de factoren die ervoor zorgen dat

actoren overgaan op meervoudig langetermijndenken, is het van belang om te tonen hoe een dergelijke verandering van het beleidsdenken tot stand kan komen. Allereerst zal er gekeken worden naar systeemveranderingen op basis van de theorie van Hall (1993). Hij stelt dat deze veranderingen worden veroorzaakt door interne of externe druk. In periodes waar geen druk staat op de beleidsgemeenschap zal er slechts sprake zijn van incrementeel beleid dat dicht bij de status quo blijft (Lindblom, 1979). Een systeemverandering komt daardoor slechts zelden voor, maar kan wel ingrijpende gevolgen hebben voor het beleidsdomein (Hall, 1993). Sabatier (1987; Jenkins-Smith & Sabatier, 1994) heeft op basis van zijn Advocacy Coalition Framework hypothesen gesteld die kunnen verklaren wanneer er een systeemverandering plaats kan vinden. Hij stelt namelijk dat een grootschalige verandering alleen plaatsvindt wanneer er inmenging van een hoger overheidsniveau is of een minderheidsactor tactisch gebruik maakt van een externe gebeurtenis. Daarnaast zullen in het theoretisch kader de concepten van meervoudigheid (Rayner & Howlett, 2009a) en langetermijndenken (Voß, Smith, & Grin, 2009) verder toegelicht worden, waarbij ze in relatie worden gebracht met systeemveranderingen en agendavorming. Daardoor wordt er een verdere invulling gegeven aan de kenmerken van de beleidsverandering die in deze thesis centraal staan. Op basis van deze theorieën kan er getoond worden hoe een overgang op meervoudig langetermijndenken mogelijkwerwijs veroorzaakt kan worden.

Om deze theorie in de praktijksituatie van de Brabantse Wal te kunnen toetsen heeft er een holistische enkelvoudige casestudy plaatsgevonden (Yin, 2003, pp. 40-43). Dit houdt in dat het onderzoek gericht is op een specifieke situatie en de benodigde data verzameld zijn om dit praktijkgeval te verklaren. Deze methodologie is veelvoorkomend binnen de bestuurskunde, vanwege de geaardheid van de data en de conclusies in de praktijk (Van Thiel, 2014, p. 86). De data zijn verzameld door middel van semigestructureerde interviews (Bleijenbergh, 2016, p. 74) met actoren binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal. De geïnterviewde organisaties betreffen de provincie Noord-Brabant, het waterschap Brabantse Delta, het drinkwaterbedrijf Evides, de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), Natuurmonumenten, leefomgevingsvereniging Benegora en natuur- en milieuvereniging NAMIRO. Op basis van de interviews heeft er een deductief coderingsproces plaatsgevonden om de verkregen data te analyseren (Bleijenbergh, 2016, p. 85). Met behulp van deze onderzoeksmethode zijn de resultaten verkregen om een antwoord te kunnen geven op de gestelde hoofdvraag.

1.5 Leeswijzer

Het vervolg van deze masterthesis bestaat uit drie hoofdstukken, alvorens een antwoord op de hoofdvraag wordt geboden. Allereerst zal het theoretisch kader beschreven worden, welke zal bestaan uit theorieën omtrent incrementalisme, systeemveranderingen, langetermijndenken en meervoudigheid. Op die manier zal het raamwerk geboden worden die nodig is om een mogelijke systeemverandering naar meervoudig langetermijndenken te kunnen verklaren. Vervolgens zal het methodologisch kader van de enkelvoudige casestudy gepresenteerd worden en zal de dataverzameling uitgelicht worden. Hierna zullen de resultaten van het onderzoek gepresenteerd worden door te reflecteren op de causale mechanismen die mogelijkwerwijs verhinderen of bijdragen aan een verschuiving naar meervoudig langetermijndenken. In de conclusie zal ten slotte een antwoord gegeven worden op de onderzoeksvraag en de wetenschappelijke en maatschappelijke implicaties besproken worden.

Hoofdstuk 2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader van het onderzoek besproken. Allereerst zal er kort ingegaan worden op beleidsstabiliteit aan de hand van Lindbloms (1979) theorie van incrementalisme. Om vervolgens inzicht te krijgen in de verandering naar meervoudig langetermijndenken wordt in dit hoofdstuk de theorie van Hall (1993) over beleidspadigima's gepresenteerd. Deze theorie toont aan hoe er grootschalige veranderingen in beleidsdomeinen plaats kunnen vinden vanuit een chronologisch perspectief. Daarnaast zal er gekeken worden naar de Advocacy Coalition Framework van Sabatier (1987) om verdere inzicht te krijgen in de causale factoren voor beleidssysteemveranderingen. Ten slotte zal er ingegaan worden op de concepten meervoudigheid (Rayner & Howlett, 2009a) en langetermijndenken (Voß, Smith, & Grin, 2009) om de beoogde systeemverandering invulling te geven. Op deze manier zal de theoretische achtergrond geboden worden die nodig is om een verandering naar meervoudig langetermijndenken binnen beleidsvormingsprocessen te kunnen bestuderen.

2.1 Van beleidsstabiliteit naar paradigmaverandering

Binnen de theorieën omtrent agendavorming zijn er verschillende verklaringen zichtbaar voor het initiëren van beleidsveranderingen. Een eerste perspectief stelt dat beleidsverandering beperkt is en dicht bij het voorgaande beleid ligt. Er kan een groter veranderingsdoel zijn, maar de weg daar naartoe wordt bereikt door middel van kleine, incrementele stappen (Cairney, 2012, p. 95; vgl. Lindblom, 1979). Een tweede visie op beleidsverandering gaat uit van periodes van stabiel en beperkt aangepast beleid die afgewisseld worden met grote veranderingen als reacties op toegenomen druk. Dit perspectief stelt dus dat er intern of extern een belangrijke gebeurtenis plaats moet vinden om tot visieveranderingen te kunnen komen. Daarmee zou beleidsvorming niet alleen een stabiel systeem, maar eveneens een dynamisch systeem zijn (Cairney, 2012, p. 175; vgl. Hall, 1993; Jenkins-Smith & Sabatier, 1994). Een derde perspectief kenmerkt zich door te stellen dat een beleidsvormingsproces chaotisch is en het tot stand komen van verandering het gevolg is van een toevallige samenkomst van problematiek, oplossingen en actoren (Cairney, 2012, p. 232; vgl. Kingdon, 1984). In dit theoretisch kader zal ingegaan worden op de eerste twee perspectieven, aangezien deze factoren kunnen aandragen die structurele ontwikkelingen duiden. Het derde perspectief zal achterwege worden gelaten vanwege de focus op chaos in de beleidsvorming, wat in mindere mate aansluit bij de doelstelling van dit onderzoek om een toekomstige radicale verandering te kunnen verklaren.

2.1.1 Stabiliteit en inertie in beleid

Een eerste beleidsperspectief stelt dat er in het algemeen slechts kleine beleidsstappen gezet worden, waarbij het nieuwe beleid dicht bij het oude beleid ligt. Uiteraard kan daarmee over een langere tijdsspanne relatief grote beleidsverandering plaatsvinden, maar deze verandering komt in stappen tot stand (Cairney, 2012, p. 95; Lindblom, 1979, p. 517). Beleidsmakers zullen minder snel geneigd zijn om te kijken naar grootse nieuwe beleidsinitiatieven, aangezien dat een tijdrovend proces vraagt (Cairney, 2012, p. 99). De keuze voor slechts kleine verandering komt voort vanuit de beperkte rationaliteit van beleidsmakers. Doordat men niet in staat is om een complete inblik te hebben in alle mogelijke alternatieven, zal men kiezen voor beleid dat lijkt op het voorgaande maar waaraan kleine aanpassingen zijn gedaan op basis van verkregen kennis (Simon, 1976, p. xxviii).

Een dergelijke visie op beleidsverandering, waarbij er stappen worden gezet op basis van voorgaand beleid, wordt door Lindblom (1979) beschreven als incrementalisme. Het gaat bij Lindblom niet zozeer om de grootte van de verandering, maar het moet wel gebaseerd zijn op het voorgaande. Oftewel, incrementalisme gaat om niet-radicalen beleidsverandering, waarbij de fundering van het nieuwe beleid ligt in het bestaande beleid (Lindblom, 1979, p. 517). Beleidsmakers bekijken dus niet zozeer of een alternatief gewenste beleidseffecten veroorzaakt, maar of het past binnen de opvattingen van de huidige beleidsgemeenschap – de actoren die betrokken zijn bij het specifieke domein – veelal op basis van het draagvlak van het voorgaande beleid (Lindblom, 1959, p. 81)

De stabiliteit binnen beleid en beleidsverandering wordt ook toegeschreven aan een stabiele beleidsgemeenschap. Baumgartner en Jones (1993, p. 7) noemen een sterk vaststaande gemeenschap een beleidsmonopolie, waarbij deze groep van actoren een dominante probleemdefinitie bezit en een monopolie heeft op de beleidsvorming binnen het domein. Om deze monopolie te behouden dienen de actoren ook een gemeenschappelijk beleidsvisie te onderhouden en actoren met een afwijkende visie uit te sluiten van deelname aan de beleidsvorming. Op die manier kunnen actoren voorkomen dat er een radicaal afwijkende visie dominant wordt op het beleidsdomein en daarmee grote beleidsverandering uitblijft (Baumgartner & Jones, 1993, p. 6).

2.1.2 Hall: Beleidsleren

In de voorgaande subparagraaf is gesteld dat beleidsverandering veelal stapsgewijs en niet-radicaal is, mede vanwege de beperkte rationaliteit van beleidsmakers en de stabiliteit van een beleidsmonopolie. Echter zien sommige beleidswetenschappers ook enkele keren grote

veranderingen plaatsvinden. Beleidsveranderingen worden veelal gezien als een leerproces van de betrokken actoren, waardoor het ook vaak aangeduid wordt als beleidsleren. Hall (1993) definieert beleidsleren als volgt: “[W]e can define social learning as a deliberate attempt to adjust the goals or techniques of policy in response to past experience and new information. Learning is indicated when policy changes as the result of such a process” (p. 278). Hij stelt dat voor leren ideeën centraal staan, waarmee hij beleidsvorming interpretatief benaderd. Actoren handelen vanuit een raamwerk aan ideeën en normatieve opvattingen, waarbij de ruimte tot beleidsverandering beperkt blijft tot de wisselwerking van de standpunten van de betrokkenen. Hij vergelijkt het raamwerk met de psychologische theorie van de *Gestalt*, aangezien actoren werken en communiceren vanuit een perspectief zonder daaraan te kunnen en te durven tornen (Hall, 1993, p. 279).

Het traditionele perspectief op beleidsleren kent drie belangrijke componenten: padafhankelijkheid, experts als initiatiefnemers en interne ontwikkeling. Het eerste element verwijst naar de relatie tussen eerder beleid en het nieuw te vormen beleid. Beleidsvorming zou in theorie meer beïnvloed worden door voorgaand beleid dan door maatschappelijke en politiek druk (Hall, 1993, p. 277). De centrale rol van experts in beleidsleren is het tweede element dat Hall bespreekt. De beleidsverandering zou namelijk niet geïnitieerd worden door politici of maatschappelijke actoren, maar door experts binnen het beleidsdomein (Hall, 1993, p. 277). Het laatste element stelt dat beleidsleren een interne ontwikkeling is binnen het beleidsmonopolie. Het is dus geen proces dat door buitenaf opgelegd wordt (Hall, 1993, p. 278).

Hall (1993, p. 279) trekt echter deze sterke schematische benadering van beleidsleren in twijfel en stelt dat er verschillende gradaties van leren bestaan waarop externe druk degelijk invloed kan hebben. Hij vergelijkt de ontwikkeling van beleid met de ontwikkeling van de wetenschap volgens Kuhns paradigmatische theorie (1970), waarbij er verschillende orden van ontwikkeling te zien zijn die verschillen van kleine aanpassingen tot een systeemverandering (Hall, 1979, p. 279). Deze orden verschillen onder andere in het onderdeel van beleid waarop het van toepassing is. Een verandering in de toepassing van een beleidsinstrument is namelijk een kleinere stap dan een verandering in het overkoepelende doel van het beleidsdomein (Hall, 1993, p. 278). Deze laatste verandering van de algehele beleidsvisie is waar dit onderzoek zich op richt.

De eerste orde van beleidsleren komt overeen met Lindbloms (1979, p. 517) theorie over incrementalisme. In deze vorm van beleidsverandering vinden er slechts kleine aanpassingen van het voorgaande beleid plaats. Het frame van waaruit actoren handelen en beleidsvisies ontwikkelen blijft onaangetast (Hall, 1993, p. 280). De enige aanpassing bevindt

zich in de toepassing van beleidsinstrumenten, waarbij de instrumenten niet veranderen, maar wel worden bijgeschaafd om de effectiviteit te verhogen (Hall, 1993, p. 278).

In de tweede orde van beleidsleren is er al een grotere ontwikkeling zichtbaar. Bij deze orde zijn actoren tot nieuwe inzichten gekomen waardoor zij de beleidsinstrumenten aanpassen. De algehele beleidsdoelen blijven staan, maar er wordt een nieuwe richting ingeslagen om deze doelen te behalen. Daarmee gaat het verder dan de eerste orde door daadwerkelijk nieuwe beleidsinstrumenten in te zetten (Hall, 1993, p. 279).

De derde en laatste orde kent de grootste verandering, waarbij alle drie de componenten van beleid aangepast worden: de toepassing van instrumenten, de instrumenten zelf en de beleidsdoelen. Het gaat hier dus om een paradigmaverandering, waarbij actoren met een nieuwe visie naar een beleidsdomein kijken. Volgens Hall (1993, p. 280) komen dergelijke systeemveranderingen slechts zelden voor en zijn ze het gevolg van een reflectie op eerdere gebeurtenissen.

Een paradigmaverandering vindt volgens Hall (1993, p. 288) niet plaats wanneer er slechts sprake is van een intern leerproces. Op deze grote verandering in het nadenken over geschikte beleidsdoelen hebben verschillende factoren invloed. Zo kan er een grote externe druk ontstaan op beleid door het mislukken ervan of door een gebeurtenis in de samenleving die vraagt om een nieuwe aanpak. Een externe shock, waardoor vaak een nieuwe actor het beleidsmonopolie betreedt, is ook wat Dearing en Rogers (1996, pp. 37-39) aanwijzen als een mogelijke oorzaak voor een grote beleidsverandering. Hall (1993, p. 288) stelt dat de externe druk zorgt voor een politisering van de beleidsvorming, waarbij maatschappelijke actoren zich actief bezig gaan houden met de gewenste doelen en instrumenten. Hierdoor wordt het dominante frame van waaruit nagedacht werd omvergeworpen en komen actoren met afwijkende ideeën. Hall stelt dus dat een paradigmaverandering het gevolg is van externe druk, waardoor het maatschappelijke en politieke debat de beleidsvorming sterk beïnvloeden en ervoor zorgen dat er naar andere beleidsdoelen en -instrumenten gestreefd wordt.

De uiteindelijke terugkomst van stabiliteit komt pas als een nieuwe actor of groep de leiding heeft gepakt in het beleidsmonopolie. Door het perspectief van deze dominante actor over te nemen wordt er een nieuw beleidsparadigma gecreëerd. Dit beleidssysteem wordt opnieuw geïnstitutionaliseerd, waardoor de beleidsvorming terugkeert naar de eerste orde van beleidsleren en er slechts kleine aanpassingen worden gedaan binnen het nieuwe beleidsparadigma (Hall, 1993, p. 281). Daarmee stelt Hall dat een verandering van beleidsparadigma niet mogelijk is zonder dat er een nieuwe actor dominant wordt binnen het

beleidsmonopolie. Het verkrijgen van die autoriteit zorgt uiteindelijk voor de terugkeer van stabiliteit, maar wel binnen een nieuw paradigma.

2.1.3 Sabatier: Advocacy Coalition Framework

Om verdere invulling te geven aan de causale factoren die een grote beleidsverandering kunnen veroorzaken zal er gebruik gemaakt worden van de Advocacy Coalition Framework theorie van Sabatier (1987). In het conceptuele model dat Sabatier ontwikkeld heeft over stabiliteit en verandering in beleidsvorming stelt hij een aantal hypothesen over deze causale relaties. Allereest zal op de hypothese over de samenstelling van het beleidsmonopolie ingegaan worden, waarna de rol van een externe gebeurtenis wordt toegelicht. Hiermee sluiten de hypothesen van Sabatier eveneens aan bij de eerdergenoemde beschrijving van een derde orde verandering door Hall (1993, p. 280).

De kern van de Advocacy Coalition Framework vindt zich in de aanname dat beleidsvorming plaatsvindt in interactie tussen verschillende belangengroepen. Deze groepen streven hun eigen belangen na, waarbij zij beleid wensen te vormen die aansluiten bij hun denkbeelden en algehele doelen. Daarom stelt Sabatier (1987, p. 650) dat beleidsvorming plaatsvindt op basis van belangenbehartiging. Deze groepen kunnen samengesteld worden door actoren te aggregeren die eenzelfde doel nastreven. Het is dus niet dat elke partij binnen de beleidsvorming als een eigen belangengroep gezien wordt (Sabatier, 1987, p. 652). Tussen de verschillende belangengroepen staat vaak een “policy broker” (Sabatier, 1987, p. 652). Deze actor streeft niet zozeer een belang na, maar medieert het proces.

De manier waarop de verschillende groepen het beleidsprobleem benaderen heeft Sabatier (1998, p. 103-104) onderverdeeld in drie niveaus. Deze verschillende lagen vormen samen het geloofssysteem van actoren. De eerste laag, secundaire aspecten, is het meest veranderbaar en betreft de manier waarop beleid uitgevoerd dient te worden (Sabatier, 1998, p. 104). De middelste laag is minder onderhevig aan interne leerprocessen, aangezien het hier fundamentele beleidsposities betreft. Sabatier (1998) noemt deze laag daarom de “*policy core beliefs*” (p. 103). Het gaat bij deze laag bijvoorbeeld om houdingen ten opzichte van marktwerking of de mate waarin de overheid moet ingrijpen in maatschappelijke problematiek. De laatste laag is vrijwel niet veranderbaar en betreft de diepe kernovertuigingen van actoren. Hierbij gaat het om onderliggende perspectieven, zoals welke vrijheden het meest waardevol zijn en hoe welvaart verdeeld moet worden (Sabatier, 1998, p. 103).

Sabatier (1998, pp. 104-105) stelt dat in stabiele situaties er alleen aanpassingen plaatsvinden in de eerste laag van secundaire aspecten. Actoren veranderen door interne

leerprocessen hun visie op de gewenste implementatie van beleid, maar veranderen niet hun onderliggende perspectief op de gewenste doelen. Hiermee sluit het aan bij de eerste en tweede orde van beleidsleren van Hall (1993, pp. 278-280), waarbij eveneens alleen de implementatie en de beleidsinstrumenten aangepast worden. Daarnaast sluit dit ook aan bij de theorie over incrementalisme van Lindblom (1979, p. 517). Bij de verschillende theorieën is dus zichtbaar dat binnen een stabiele situatie er geen grote aanpassingen worden gedaan in de beleidsvorming en actoren hun onderliggende visie niet veranderen.

Sabatier (1998, p. 105) stelt dat grote beleidsveranderingen wel mogelijk zijn wanneer er van buiten de beleidsgemeenschap invloed plaats gaat vinden. Een eerste hypothese over een causale verklaring betreft de invloed van een hoger overheidsniveau. Jenkins-Smith en Sabatier (1994) formuleren deze eerste hypothese als volgt:

The Policy Core (basic attributes) of a governmental program in a specific jurisdiction will not be significantly revised as long as the subsystem advocacy coalition which initiated the program remains in power within that jurisdiction - *except when the change is imposed by a hierarchically superior jurisdiction.* (p. 191)

Er is bij deze hypothese dus alleen sprake van een mogelijke grote beleidsverandering als de verandering is geïnitieerd door een hoger overheidsniveau. Dit betekent voor deze casus bijvoorbeeld een harde sturing op robuuste watersystemen – met mogelijk een hogere grondwaterstand – vanuit nationaal niveau. Wanneer de stabiele beleidsgemeenschap dominant blijft zal er geen verandering plaatsvinden. Het toetreden van een nieuwe actor zal dus niet direct voor een grootschalige verandering kunnen zorgen, tenzij deze een hiërarchische superieure functie heeft of een actor van een hoger hiërarchisch niveau kan mobiliseren. Dit betekent eveneens voor actoren met een minderheidsstandpunt op lokaal niveau dat zij niet eenvoudig bij het beleidsmonopolie verandering kunnen initiëren, waardoor zij dit zullen beogen door middel van hogere overheidsniveaus te beïnvloeden voor een algehele systeemverandering (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 190-191).

Een tweede mogelijke oorzaak voor een grote beleidsverandering is gefundeerd in een externe gebeurtenis die zorgt voor een nieuwe visie op de problematiek. Een belangrijk gegeven hierbij is dat de minderheidscoalitie van het huidige beleidsmonopolie deze gebeurtenis strategisch aan moet grijpen om verandering door te kunnen voeren:

Changing the policy core attributes of a government action program requires both (a) significant perturbations external to the subsystem (e.g. changes in socio-economic

conditions, system-wide governing coalitions, or policy outputs from other subsystems) and (b) *exploitation of those opportunities by the heretofore minority coalition within the subsystem*. (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194)

Er moeten dus twee factoren aanwezig zijn om dit mechanisme in werking te stellen: een externe gebeurtenis en strategisch gebruik ervan. Vertaald naar de casus van dit onderzoek kan dit bijvoorbeeld de toename in droge zomers zijn die gebruikt wordt door natuurorganisaties om een natuurperspectief op grondwaterbeleid dominant te maken. Bovendien zal de huidige dominante actor binnen het beleidsmonopolie deze verandering proberen te remmen door middel van strategieën zoals “suggesting the need for further research, confining change to small experimental projects, or diverting attention to other issues” (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194). Deze tweede hypothese sluit aan bij de klimaatwetenschappen die de framing van de urgentie van klimaatverandering, zoals zichtbaar wordt in de droge zomers, als belangrijk element aanwijzen voor de ontwikkeling van effectief duurzaamheidsbeleid (Bromley-Trujillo & Poe, 2020, p. 300; Drews & Van den Bergh, 2016, p. 866; Metz & Ingold, p. 726). Op basis van deze twee hypothesen dient allerszins inzicht verworven te worden in de aanwezigheid van factoren om tot een systeemverandering te komen in de grondwaterbeleidsvorming in de regio Brabantse Wal.

In deze paragraaf zijn twee verschillende perspectieven op beleidsvorming besproken, waarbij de eerste uitgaat van incrementalisme en de tweede van periodes van incrementalisme die afgewisseld worden door grootschalige beleidssysteemveranderingen. Er zit dus een zekere overeenkomst tussen de twee perspectieven in het feit dat ze beide erkennen dat er incrementele processen plaatsvinden, maar het tweede perspectief stelt dat er eveneens radicale veranderingen worden geïnitieerd door externe druk. Bij Hall (1993, p. 281; 288) gaat het om een paradigmaverandering, waarbij het dominante perspectief op een beleidsdomein omver wordt geworpen door een nieuwe visie van een buitenstaanders- of minderheidspartij. Jenkins-Smith en Sabatier (1994, p. 191; 194) schrijven eveneens radicale veranderingen toe aan minderheidspartijen indien zij strategisch gebruik weten te maken van externe gebeurtenissen, maar erkennen ook dat hiërarchische inmenging een grootschalige verandering teweeg kan brengen. De mogelijke aanwezigheid van grootschalige beleidsveranderingen staat centraal in dit onderzoek, waarbij de twee besproken perspectieven en de onderliggende causale factoren het theoretisch raamwerk vormen.

2.2 Meervoudig langetermijndenken

Waar in de vorige paragraaf besproken is hoe een beleids- en visieverandering plaats kan vinden, staat in deze paragraaf de beoogde vorm van visieverandering centraal, namelijk de overgang op meervoudig langetermijndenken. Allereerst zal ingegaan worden op het concept van langetermijndenken, waarbij er eveneens aandacht besteed wordt aan de denkmethodologie van *future thinking* (Saijo, 2020, vi). Vervolgens zal meervoudigheid besproken worden met een directe koppeling aan langetermijndenken.

2.2.1 Langetermijndenken

Langetermijndenken wijkt sterk af van de principes van het eerdergenoemde incrementalisme (vgl. Lindblom, 1979), aangezien er niet naar kortetermijndoelen en kleine veranderingen gestreefd wordt, maar juist naar oplossingen voor de lange termijn. Deze manier van beleidsdenken is van belang voor domeinen die onderhevig zijn aan langdurige effecten (Luderer, Bertram, Calvin, De Cian, & Kriegler, 2016). De tijdsspanne die nodig is om van lange termijn te spreken is niet eenduidig. Zo wordt langetermijnbeleid soms gedefinieerd als oplossingen biedend voor ten minste een generatie (Sprinz, 2009, p. 2), terwijl vanuit de (beleids-)filosofische stroming *future thinking* zelfs wordt gesproken over het rekening houden met de komende zeven generaties in visievorming (Saijo, 2020, vi). Over het algemeen kan gesteld worden dat met de lange termijn een periode wordt bedoeld die verder rijkt dan directe of zeer nabije effecten en daarmee invloed heeft gedurende een tijdsspanne van in ieder geval een aantal decennia (Voß, Smith, & Grin, 2009, p. 278).

De gedachte achter langetermijnvisies op beleid is dat er meegegaan moet worden met de maatschappelijke dynamiek. Er moet geen lineair en technisch perspectief zijn op domeinen, maar uitgegaan worden van contingentie en toekomstige problematieken (Voß, Smith, & Grin, 2009, p. 279). Voß, Smith en Grin (2009) vatten deze doelen van langetermijnbeleid als volgt samen: “Policy must engage effectively with long-term societal change, introduce new practices, redirect trajectories of societal development and untie existing socio-technical systems” (p. 279). Daarmee leggen zij de nadruk op het meeveren met maatschappelijke veranderingen en noodzaken, waarbij zij een puur sectorale en technische visie afkeuren.

Langetermijndenken wordt gezien als een duurzame visie op beleid, aangezien er verder wordt gekeken dan politieke termijnen door het formuleren van oplossingen die voor vele jaren positieve uitwerkingen zouden moeten hebben (Voß, Smith, & Grin, 2009, p. 278). Dit perspectief van duurzaam beleid – als karakteristiek van langetermijnvisies – stelt dat er een systeemverandering nodig is om tot dergelijk beleid te komen, aangezien langetermijndenken

andere drijfveren vraagt (Voß, Smith, & Grin, 2009, p. 278). Er is namelijk geen snelle uitbetaling van inspanningen, waardoor het niet goed inspeelt op korte politieke cycli (Sprinz, 2009, p. 5). Daarnaast moet het langetermijndenken door veel verschillende actoren aangenomen worden, aangezien beleid – en zeker lang termijnbeleid – door een veelvoud aan stakeholders geformuleerd en geïmplementeerd moet worden om effectief te zijn (Voß, Smith, & Grin, 2009, p. 278).

Binnen de denkmethodologie van *future thinking* wordt er een invulling gegeven aan hoe individuele en gegroepeerde actoren tot een langetermijnperspectief kunnen komen. Zoals eerder gesteld ziet *future thinking* de lange termijn veelal als een tijdsspanne van zeven generaties. Daarmee wordt de invloed van besluiten op toekomstige generaties benadrukt, waarbij men niet alleen verder moet denken dan kortetermijndoelen, maar ook voorbij de eigen nakomelingen. Dat zorgt ervoor dat actoren daadwerkelijk in de schoenen komen te staan van hypothetische generaties (Saijo, 2020, vi). Hara (2020, p. 115) stelt dat “it is fundamentally essential to facilitate Future Design in water resources management”, opdat er geen overmatig gebruik van grondwater door huidige generaties plaatsvindt, waardoor eventuele blijvende schade door verdroging uit kan blijven. Deze denkmethodode, waarbij de actor zich verplaatst in een bewoner van zeven generaties later, kan inzichten bieden in langetermijndoelen, waarbij er rekening gehouden wordt met de brede invloed van grondwater op de samenleving (Hara, 2020, p. 116). Daarmee wordt er binnen *future thinking* naast een langetermijnperspectief ook toegewerkt richting een meervoudig perspectief.

2.2.2 Meervoudigheid

Langetermijndenken wordt veelal verbonden aan meervoudige – of integrale – visies, aangezien beide concepten voorbij snel behaalde en specifieke uitkomsten gaan. Meervoudigheid kan gedefinieerd worden als een beleidsvormingsmethode dat als doel heeft: “[A]voiding the counterproductive or sub-optimal policy outcomes that arise from treating interrelated policy regimes and components in isolation from one another” (Rayner & Howlett, 2009a, p. 100). Het draait bij meervoudigheid dus om het betrekken van een brede groep aan actoren betrokken die met een beleidsoplossing meerdere domeinen pogen te beïnvloeden, waarmee beleidssectoren overstegen worden en de samenwerking tussen actoren en de wisselwerking in uitkomsteffecten worden gezocht (Rayner & Howlett, 2009a, pp. 99-100).

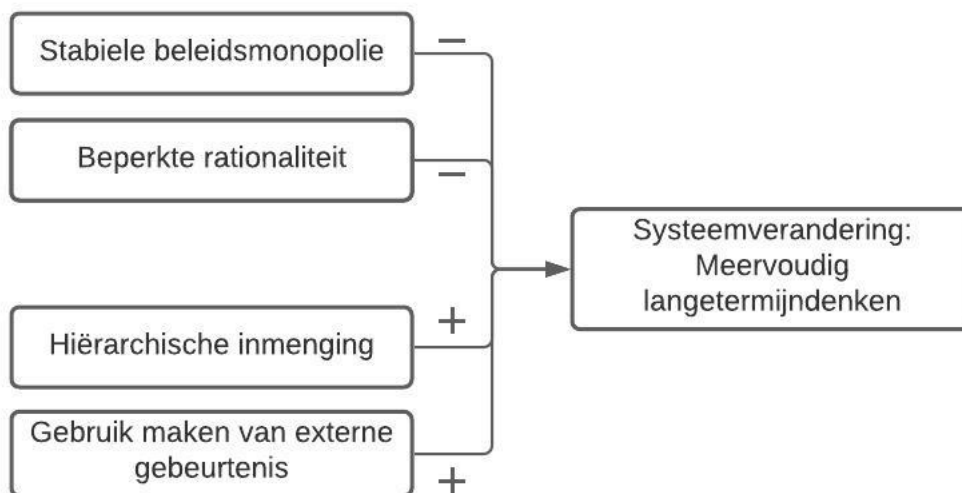
Een meervoudige visie bestaat uit twee mogelijke elementen, namelijk een meervoudig proces en meervoudige doelstellingen (Rayner & Howlett, 2009a, p. 100). Het eerste element betreft het betrekken van actoren in het beleidsvormingsproces die niet tot het stabiele

beleidsmonopolie behoren. In het algemeen is intersectionele samenwerking een proces waarbij actoren vanuit verschillende domeinen en met andere institutionele achtergronden betrokken worden, zoals beleidsmakers binnen andere sectoren, bedrijven en burgerorganisaties (Bryson, Crosby, & Middleton Stone, 2006, p. 44). Een veel besproken vorm hiervan is co-creatie of coproductie, waarbij burgers of burgerorganisaties meegenomen worden in het proces (Ostrom, 1996, p. 1073). De tweede mogelijkheid tot meervoudigheid betreft niet een integraal samenwerkingsproces, maar het behandelen van meerdere problematieken door middel van één oplossing. Hierbij gaat het erom dat een beleidsmaatregel multifunctioneel is en daarmee meerdere domeinen raakt (Rayner & Howlett, 2009a, p. 100).

Een meervoudige visie wordt vaak aangenomen wanneer actoren ontevreden zijn over het verloop binnen het beleidsmonopolie, voornamelijk als er desorganisatie bestaat (Rayner & Howlett, 2009b, p. 166) en er dus ruimte ligt voor een nieuwe dominante probleemdefinitie. Daarmee sluiten beide concepten aan bij een mogelijke beleidssysteemverandering, aangezien het vraagt om een radicaal afwijkende denkwijze binnen de beleidsvormingspraktijken.

2.3 Conceptueel model

De voorgaande theorieën hebben getoond dat beleidsaanpassingen op basis van incrementalisme, als gevolg van een stabiel beleidsmonopolie en beperkte rationaliteit, niet zal leiden tot meervoudig langetermijndenken, terwijl er via hiërarchische inmenging of strategisch gebruik van externe gebeurtenissen wel tot een dergelijke nieuwe manier van beleidsdenken gekomen kan worden (zie Figuur 1). In dit onderzoek worden er dus vier verschillende factoren onderscheiden, waarbij een stabiel beleidsmonopolie en beperkte rationaliteit een verhinderende en hiërarchische inmenging en strategisch gebruik van externe gebeurtenissen een stimulerende invloed hebben op het veroorzaken van een mogelijke beleidssysteemverandering. Deze theoretische relaties zullen bestudeerd worden binnen de casus van het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal.



Figuur 1. Conceptueel model.

2.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader besproken, waarbij er is ingegaan op theorieën omtrent incrementalisme, beleidssysteemveranderingen, meervoudigheid en langetermijndenken. Allereerst is er getoond dat wanneer er sprake is van een stabiel beleidsmonopolie en beperkte rationaliteit onder de actoren er niet tot meervoudig langetermijndenken gekomen zal worden. In dergelijke situaties is er namelijk sprake van incrementeel beleid, waarbinnen een grote omslag in de beleidsvorming irrealistisch is.

Daarentegen zijn grote beleidsveranderingen, zoals het overgaan op meervoudig langetermijndenken, mogelijk wanneer er een sprake is van hiërarchische inmenging of een strategisch gebruik van een externe gebeurtenis. In de theorieën omtrent langetermijnvisies en meervoudigheid komt naar voren dat onrust binnen de beleidsgemeenschap en de bijkomende systeemverandering noodzakelijk zijn om tot meervoudig langetermijndenken te kunnen komen binnen beleidsvormingspraktijken. In het volgende hoofdstuk wordt het methodologisch kader gepresenteerd, waarmee de mogelijke overgang op meervoudig langetermijndenken binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal bestudeerd is.

Hoofdstuk 3. Methodologisch kader

In dit hoofdstuk wordt het methodologisch kader besproken, waarmee de benodigde data verzameld en geanalyseerd kunnen worden om het voorgaande theoretisch model te bestuderen. Er zal eerst ingegaan worden op de keuze voor een holistische enkelvoudige casestudy als onderzoeksmethode. Vervolgens wordt de dataverzameling besproken, waarbij de vormgeving van semigestructureerde interviews, de selectie van participanten en de operationalisering van de theoretische concepten uitgelicht worden. Hierop volgend wordt uiteengezet hoe de verkregen data van de interviews geanalyseerd zijn. Ten slotte wordt er in de laatste paragraaf gereflecteerd op de validiteit en betrouwbaarheid van het gekozen methodologisch kader.

3.1 Casestudy

Dit onderzoek is uitgevoerd op basis van de onderzoeksmethoden van de casestudy. Deze methodologie richt zich op de verklaring van werkelijke, hedendaagse systemen in de praktijk, zoals organisaties, samenwerkingen of kleine groepen van individuen. Door middel van een rijke verzameling aan informatie kan de casus beschreven worden en kunnen fenomenen binnen de casus geanalyseerd worden (Creswell & Poth, 2018, p. 96-97). Het is een veel voorkomende onderzoeksmethode binnen de bestuurskunde vanwege de verbondenheid met de praktijk, zowel op het niveau van dataverzameling als de praktische implicaties van de conclusies (Van Thiel, 2014, p. 86). Ten slotte kan er bij een casestudy een complex theoretisch model bestudeerd worden (zie Figuur 1), doordat de benodigde diepgaande informatie verzameld kan worden door de focus op slechts een eenheid (Blatter & Haverland, 2012, p. 7).

Binnen de overkoepelende methodologie van de casestudy is er gekozen voor de principes van een holistische enkelvoudige casestudy. Dit betekent dat er gekeken wordt naar één casus binnen zijn context, waarbij het geheel aan actoren toe te schrijven zijn aan dezelfde analyse-eenheid (Yin, 2003, pp. 40-43). In dit geval is dit de huidige beleidsvormingsprocessen omtrent grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal. Er is dus sprake van een afbakening op basis van beleidsdomein, temporaliteit en bestuurlijke geografie, waardoor de actoren toegekend kunnen worden aan dezelfde casus en analyse-eenheid.

De keuze voor een enkelvoudige casestudy kan berusten op verschillende factoren, zoals de uniekheid van de casus of het toetsen van een hypothese. In dit onderzoek kan de selectie van de grondwaterbeleidsvorming in de regio Brabantse Wal gedefinieerd worden als een typische casus, waardoor deze enkelvoudige studie inzichten kan tonen die relevant zijn voor

andere casussen (Yin, 2003, p. 41). De universaliteit van deze casus vindt zich in de huidige problematiek omtrent verdroging en klimaatadaptatie. Buiten de Brabantse Wal om zijn er vele andere Nederlandse regio's, voornamelijk rondom N2000-gebieden, die hinder ondervinden van verdroging. Daarnaast zijn verschillende overheidsinstanties bezig met het ontwikkelen van beleid voor robuuste watersystemen (vgl. Provincie Noord-Brabant, 2020a). Daarom kan deze casus van de Brabantse Wal inzichten tonen over het vormen van meervoudige langetermijnvisies op grondwaterbeleid die relevant zijn voor andere (N2000-)regio's.

3.2 Dataverzameling

De data voor de casestudy zijn verzameld door middel van interviews. Gezien de focus op de algemene ontwikkeling binnen het grondwaterbeleid zijn er actoren geïnterviewd met verschillende rollen binnen het beleidsontwikkelingsproces in de Brabantse Wal. De geselecteerde participanten zullen verder toegelicht worden, nadat er is ingegaan op de vormgeving van de interviews.

3.2.1 Dataverzamelmethode

Er is ervoor gekozen om de data te verzamelen door middel van interviews, vanwege de aansluiting bij de onderzoeksmethode van de enkelvoudige casestudy op basis van de rijkheid aan data die te verkrijgen is (Gerring, 2006, p. 48). Door de flexibiliteit van interviews kan er ingegaan worden op specifieke onderwerpen, waardoor de participant verdere achtergrondinformatie, een verduidelijking of toevoegingen kan bieden. Hierdoor wordt er brede informatie over de casus verkregen (Gerring, 2006, p. 48; Van Thiel, 2014, p. 93), in tegenstelling tot bijvoorbeeld een survey die voornamelijk de variabelen meet die aanwezig zijn in de vraagstelling (Bleijenbergh, 2016, p. 73). Daarnaast wordt de gedachtegang en argumentatiestructuur van participanten duidelijker bij interviews, doordat er niet alleen een antwoord wordt gegeven, maar de participant ook de weg naar dat antwoord toe deelt in een interview (Chong, 1993, p. 868).

De interviews zijn vormgegeven door middel van een semigestructureerde interviewgide (zie Bijlage 1), waarbij de vragen gebaseerd zijn op het voorgaande theoretisch kader. Vanwege het deductieve karakter van dit onderzoek zijn de theoretische concepten en relaties geoperationaliseerd – in de opvolgende subparagraaf – en zodanig gebruikt voor de interviewgide (Van Thiel, 2014, p. 94). Doordat er gebruik gemaakt is van semigestructureerde interviews, was er ruimte om dieper in te gaan op onderwerpen die opkwamen tijdens het gesprek (Myers, 2013, p. 122). Tegelijkertijd bood de interviewgide

een zekere consistentie tussen de interviews, wat ten goede is gekomen aan de betrouwbaarheid van de verkregen data (Bleijenbergh, 2016, p. 74). Op deze manier zijn de interviews relatief vergelijkbaar met elkaar, maar is er eveneens gepoogd om zo min mogelijk relevante informatie verloren te laten gaan.

De interviews hebben plaatsgevonden tussen 11 mei 2021 en 9 juni 2021. Naar aanleiding van de COVID-19 pandemie, is ervoor gekozen om de interviews uit te voeren door middel van videogesprekken. Dataverzameling door middel van videogesprekken veroorzaakt in algemene zin geen vermindering van kwaliteit in vergelijking met *face-to-face* interviews (Deakin & Wakefield, 2016, p. 606). Wel kan het opnemen van videobeelden een inbreuk op de privacy van de geïnterviewde zijn, met name vanwege de privésetting waarin de geïnterviewde zich vaak bevindt (Deakin & Wakefield, 2016, p. 610). Daarom is ervoor gekozen om alleen het geluid van de interviews op te nemen.

3.2.2 Casusselectie en steekproef

De casus van deze masterthesis betreft de grondwaterbelevingsvorming in de regio Brabantse Wal, zoals eveneens benoemd is in de voorgaande paragraaf in het licht van de enkelvoudige casestudy. Deze casus is geselecteerd op basis van verschillende – veelal praktische – redenen. Allereerst is de casus relevant door de aanwezigheid van het N2000-gebied, waardoor het relevante inzichten kan bieden voor andere N2000-gebieden die eveneens kampen met verdroging. Daarnaast is er mogelijk sprake van een hoge externe druk op grondwaterbeleid door de droge zomers van de afgelopen jaren, waardoor er een aansluiting is bij deze gestelde theoretische factor die een beleidssysteemverandering kan verklaren (Hall, 1993, p. 288; Sabatier, 1998, p. 105). Ten slotte is voor deze casus gekozen op basis van de toegang tot actoren. Door een stageperiode bij de organisatie De Waardenmakers is het mogelijk geweest om in contact te komen met participanten, doordat zij zich bezighoudt met een gebiedsgerichte verkenning van klimaatopgaven in de Brabantse Wal, in opdracht van de provincie Noord-Brabant. Hierdoor heeft de organisatie kunnen fungeren als “poortwachter” (Creswell & Poth, 2018, p. 156), doordat zij de eerste verbindingen konden leggen om bereidheid te creëren.

Bij de selectie van participanten voor de interviews is er gekozen voor *purposeful sampling*, oftewel een doelgerichte steekproef (Evers & De Boer, 2012, p. 26). Er wordt naar de gehele beleidsvormingsgemeenschap gekeken, waardoor de verschillende organisaties die betrokken zijn bij grondwaterbeleid in de Brabantse Wal gerepresenteerd dienen te worden. De samenstelling van het samenwerkingsconvenant over waterbeleid op de Brabantse Wal heeft

gediend als richtlijn voor de kernactoren (Provincie Noord-Brabant, 2014). Daarnaast zijn buitenstaandersorganisaties aangeschreven om een ander perspectief op het grondwaterbeleid te kunnen analyseren en uitspraken van kernleden te kunnen verifiëren en nuanceren.

Er zijn zeven interviews afgenomen met organisaties die actief zijn in de regio Brabantse Wal op het gebied van grondwaterbeleid en -beheer (zie Tabel 1). Ten eerste is er gesproken met representanten van vijf kernorganisaties binnen het samenwerkingsconvenant, namelijk de provincie Noord-Brabant, het waterschap Brabantse Delta, drinkwaterbedrijf Evides, de ZLTO en Natuurmonumenten. Voor de eerste twee actoren is gekozen vanwege hun leidende rol in grondwaterbeleid en -beheer vanuit de overheid. De provincie is namelijk verantwoordelijk voor de waarborging van het diepere grondwater, de laag waaruit onder andere drinkwater wordt opgepompt. Daarnaast is de provincie regiehouder in het samenwerkingsconvenant. Het waterschap Brabantse Delta is in algemene zin verantwoordelijk voor waterbeleid en -beheer, waarbij zij meer belast zijn met de implementatie en uitvoering dan de provincie. De andere drie organisaties van het samenwerkingsconvenant die geïnccludeerd zijn representeren elk een andere activiteit die gerelateerd is aan grondwatergebruik. Allereerst is drinkwaterbedrijf Evides geïnterviewd dat grondwater oppompt op de Brabantse Wal voor drinkwaterconsumptie. Daarnaast is de ZLTO geïnccludeerd, een belangenorganisatie voor de landbouwsector. De landbouwsector komt in aanraking met grondwater op verschillende manieren, zoals het draineren van landbouwgebied om de bodem berijdbaar te maken voor machines en het beregenen van gronden. Vanwege deze verbondenheid met grondwater is de ZLTO als belangenorganisatie meegenomen in dit onderzoek. De laatste organisatie van het samenwerkingsconvenant dat deel uitmaakt van het corpus betreft Natuurmonumenten. Zij zijn naast Staatsbosbeheer en Brabants Landschap de terreinbeheerder van het natuurgebied op de Brabantse Wal, waardoor zij in hun natuurbeheer in aanraking komen met grondwaterproblematiek.

Naast deze groep van kernactoren binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal zijn er twee organisaties geïnccludeerd die verder weg staan van het beleidsproces. Allereerst is een representant van Benegora geïnterviewd, een grensoverschrijdende organisatie op het gebied van leefomgevingskwaliteiten. Zij richten zich op verschillende thema's in de regio, waaronder natuurbehoud, bodem- en waterverontreiniging en ruimtelijke ordening. Daarnaast is NAMIRO meegenomen in dit onderzoek. Als lokale natuur- en milieuorganisatie onderscheiden zij zich van Benegora door de specifieke focus op de Brabantse Wal en de nadruk op natuurbehoud. Zij benaderen problematiek eerder vanuit een natuurperspectief, terwijl Benegora een holistische visie op de algemene leefomgeving aanneemt. Deze twee organisaties

zijn geïnccludeerd in het onderzoek om een buitenstaandersperspectief te delen op de samenwerkende organisaties, waarbij deze organisaties expliciet zijn benaderd vanwege hun nauwe betrokkenheid bij grondwaterproblematiek.

Ten slotte zijn er twee additionele interviews afgenomen met experts van de provincie Noord-Brabant op de beleidsdomeinen van stikstof en landbouw, waarmee het totale aantal aan interviews uitkomt op negen (zie Tabel 1). Deze interviews onderscheiden zich van de andere zeven interviews, doordat zij niet de eerdergenoemde interviewgide volgen, maar ingaan op de ontwikkelingen binnen de twee domeinen. Daarom dienen zij ook niet als basis voor de analyse, maar bieden zij achtergrondinformatie over de beleidsveranderingen binnen deze aangrenzende domeinen. Er is ervoor gekozen om deze expertinterviews mee te nemen in dit onderzoek vanwege het feit dat zij een fundering kunnen bieden voor claims van participanten over de ontwikkelingen binnen de stikstofproblematiek en de landbouwtransitie. Deze twee onderwerpen komen namelijk meermaals terug in de gesprekken. Door middel van de samenstelling van het corpus is gepoogd een zo breed mogelijk beeld te verkrijgen van de beleidsvorming omtrent grondwater in de regio Brabantse Wal.

Tabel 1

Samenstelling corpus

Type actor	Aantal
Leden samenwerkingsconvenant	
Provincie Noord-Brabant (Water & Bodem)	1
Waterschap Brabantse Delta	1
Drinkwaterbedrijf Evides	1
ZLTO	1
Natuurmonumenten	1
Buitenstaandersorganisaties	
Benegora	1
NAMIRO	1
Experts	
Provincie Noord-Brabant Programma Stikstof	1
Provincie Noord-Brabant Landbouw & Voedsel	1
<i>Totaal interviews</i>	<i>9</i>

3.2.3 Operationalisatie

Voor dit onderzoek zijn de, in het theoretisch kader gestelde, afhankelijke en onafhankelijke variabelen geoperationaliseerd, zodat deze factoren bevraagd konden worden in de interviews. In deze subparagraaf wordt de operationalisatie per variabele besproken. De geformuleerde indicatoren vormen de basis van de interviewgide die gebruikt is voor de semigestructureerde interviews (zie Bijlage 1). De operationalisatie van de concepten is weergegeven in Tabel 2, waarbij de theoretische concepten worden beschreven en vervolgens zijn vertaald naar indicatoren.

Tabel 2

Operationalisatie van de theoretische concepten

Concept	Beschrijving	Indicatoren
Meervoudig langetermijndenken	Het benaderen van de problematiek en de oplossingen ervoor door zowel na te denken over de lange termijn als over de verbondenheid met andere (beleids)domeinen.	Omschakeling op basis van zowel tijdsspanne als ook aangrenzende veranderingen; grootschalige systeemverandering; brede en structurele oplossingen zoeken.
Stabiele beleidsmonopolie	Een beleidsvormings-gemeenschap die een vaste groep aan actoren kent.	Betrokkenheid van een vaste groep aan actoren; weinig wisseling in betrokken organisaties; besloten groep; weinig interne spanningen.
Beperkte rationaliteit	Actoren beperken hun keuze voor nieuw beleid tot enkele alternatieven door het onvermogen om alle opties te overwegen.	Weinig oog voor alternatieven; vooral gericht op huidig en aangrenzend beleid; leunend op het huidige dominante perspectief.
Hiërarchische inmenging	Vanuit hogere overheidslagen wordt er druk uitgeoefend voor verandering.	Nieuwe nationale perspectieven; toename in verantwoording; directe inmenging hogere overheidslagen.

Gebruik van externe gebeurtenis	Een actor maakt gebruik van een externe gebeurtenis om een nieuw dominant perspectief te bewerkstelligen.	Benadrukken van urgentie; nadruk leggen op andere visie; veelvuldig een specifieke gebeurtenis aanhalen.
---------------------------------	---	--

3.3 Analysemethode

De afgenomen interviews zijn op verbatim wijze getranscribeerd, oftewel er is een letterlijk transcript. Dit was mogelijk door het opnemen ervan, waarna het uitgetypt kon worden. Deze vorm van transcriberen zorgt voor de meest rijke vorm van data, doordat niet alleen de verbale, maar ook de sociale interactie vastgelegd wordt, zoals pauzes of twijfels in antwoorden. Daarmee verhoogt het eveneens de controleerbaarheid van het dataverzamelingsproces (Bleijenbergh, 2016, p. 85). De transcripten zijn vervolgens gecodeerd met behulp van Atlas.ti 9.0 (ATLAS.ti Scientific Software Development GmbH, 2020). Het computerprogramma biedt mogelijkheden voor opslag en zoekfuncties binnen documenten en codes, waardoor het coderingsproces hanteerbaarder en inzichtelijker wordt (Friese, 2012, p. 1). Er is gebruik gemaakt van deductief coderen, wat inhoudt dat codes zijn toegewezen op basis van het theoretisch model en de bijbehorende operationalisatie die voorafgaand aan de analyse zijn opgesteld (Bleijenbergh, 2016, p. 106).

In een eerste fase is er open gecodeerd (Creswell & Poth, 2018, p. 85), waarbij indicatorcodes zijn toegewezen aan fragmenten. In deze eerste ronde is het codeboek aangepast en aangevuld waar nodig, waarna het definitieve coderingsschema is gevormd (zie Bijlage 2). Op basis daarvan is nogmaals door de open codes heengegaan en zijn er kleine aanpassingen en toevoegingen gedaan. Hierna heeft er axiale codering plaatsgevonden (Creswell & Poth, 2018, p. 85), waarbij codes die een verbondenheid tonen zijn gegroepeerd binnen een overkoepelend thema. Op basis van deze grotere thema's zijn de resultaten geanalyseerd en heeft er selectieve codering plaatsgevonden (Creswell & Poth, 2018, p. 85), waarbij de thema's uitgelicht en gecontrasteerd werden ter verklaring van de resultaten.

3.4 Betrouwbaarheid en validiteit

Als laatste onderdeel van dit methodologisch kader wordt er gereflecteerd op de interne validiteit, de externe validiteit en de betrouwbaarheid. Allereerst, de interne validiteit betreft de mate waarin men daadwerkelijk meet wat men wil weten (Bleijenbergh, 2016, p. 120). Het gaat er daarbij om dat de indicatoren adequaat aansluiten bij de theoretische concepten (Van Thiel, 2014, p. 49). In het algemeen kan gesteld worden dat de interne validiteit bij enkelvoudige

casestudies hoog is, doordat het eenvoudiger is om werkelijke relaties aan te tonen binnen één casus dan binnen een groot aantal casussen (Gerring, 2006, p. 43). In dit onderzoek is de interne validiteit verder gewaarborgd door gebruik te maken van een interviewgide. Door de interviews namelijk semigestructureerd vorm te geven is er een zekere consistentie tussen de interviews, waarbij de participanten vragen worden gesteld op basis van de geoperationaliseerde concepten (Myers, 2013, p. 131). Hierdoor is er een duidelijk verband tussen het theoretisch kader en de dataverzameling.

De externe validiteit betreft niet de interne samenhang binnen het onderzoek, maar juist de generaliseerbaarheid naar andere casussen (Van Thiel, 2014, p. 48). Het gaat er bij dit criterium dus om of de resultaten ook een verklaring kunnen bieden voor andere casussen. Enige voorzichtigheid in de generalisatie is in het algemeen geboden bij kwalitatieve studies, aangezien de letterlijke uitkomsten niet te generaliseren zijn, maar de algemene patronen vaak wel (Bleijenbergh, 2016, p. 120). Daarnaast betreft dit onderzoek een enkelvoudige casestudy, waardoor de data sterk gefocust zijn op de specifieke casus van het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal. Over het algemeen waarborgt een enkelvoudige casestudy sterker de interne dan de externe validiteit, vanwege deze focus (Gerring, 2006, p. 38). Echter is er gesteld dat dit gebied een voorbeeld kan zijn voor andere N2000-gebieden die met vergelijkbare kwesties rondom klimaatadaptatie bezig zijn. Eveneens biedt het algemene perspectief van meervoudig langetermijndenken de mogelijkheid tot generaliseerbaarheid naar andere beleidsdomeinen op basis van dit specifieke patroon.

Ten slotte wordt er gereflecteerd op de betrouwbaarheid van het onderzoek, wat verwijst naar de mate waarin het onderzoek herhaald kan worden (Bleijenbergh, 2016, p. 120). Dit is gewaarborgd door het weergeven van de interviewgide (zie Bijlage 1) en een overzicht van actoren (zie Tabel 1), aangezien dit de mogelijkheid biedt om opnieuw de interviews af te nemen met dezelfde vragen (Myers, 2013, p. 131). Daarnaast is in dit methodologisch kader zorgvuldig ingegaan op de casus- en participantenselectie, wat inzicht biedt in de dataverzamelingsprocedure (Bleijenbergh, 2016, p. 120). Ondanks deze manieren om de betrouwbaarheid te verhogen, kent het onderzoek ook een zwaktepunt binnen dit criterium. De interviews en het coderingsproces zijn namelijk maar door één persoon uitgevoerd, waardoor er vertekeningen in de dataverzameling en de analyse voor kunnen komen (Van Thiel, 2014, p. 49). Door middel van onderzoekerstriangulatie, oftewel het vergelijken en bespreken van data en resultaten met andere onderzoekers, had de betrouwbaarheid verhoogd kunnen worden (Swanborn, 2010, p. 109). De mogelijke aanwezigheid van vertekeningen verlaagt de betrouwbaarheid, doordat een herhalend onderzoek wellicht tot andere resultaten kan komen.

3.5 Samenvatting

In dit hoofdstuk is het methodologisch kader van het onderzoek gepresenteerd. Er is gekozen voor een holistische enkelvoudige casestudy, namelijk de grondwaterbeleidsvorming in de regio Brabantse Wal. Door middel van semigestructureerde interviews met betrokkenen zijn de benodigde data verzameld voor het onderzoek. Hierbij zijn de theoretische concepten geoperationaliseerd voor de interviewgide. Deze operationalisering vormt eveneens het kader van het coderingsproces en daarmee de analyse. De verkregen resultaten op basis van de inhoudsanalyse zullen in het volgende hoofdstuk gepresenteerd worden.

Hoofdstuk 4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het kwalitatieve onderzoek naar mogelijke beleidssysteemveranderingen in het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal gepresenteerd. Het theoretisch model zoals deze is getoond in het tweede hoofdstuk zal het kader vormen voor de resultatensectie. Daarom zullen allereerst de incrementele processen besproken worden, waarbij wordt beargumenteerd dat het stabiele beleidsmonopolie mogelijke veranderingen verhindert. Eveneens zal er in de eerste paragraaf worden getoond dat er een sterke aandacht bestaat voor technische alternatieven voor het huidige grondwaterbeleid, wat het gevolg is geweest van een intern leerproces. De beperkte rationaliteit van actoren verhindert hen om in grote mate naar andere beleidsoplossingen te kijken die niet in lijn zijn met de technische maatregelen.

In de tweede paragraaf zal besproken worden welke mogelijke factoren aanwezig zijn die juist een beleidssysteemverandering teweeg kunnen brengen. Ten eerste wordt de factor van hiërarchische inmenging besproken, waarbij de noodzaak van landelijke en Europese financiering en regelgeving aan het licht wordt gebracht. Vervolgens zullen de externe gebeurtenissen van droogteperiodes en de stikstofproblematiek behandeld worden, die een relatief prominente rol spelen in de groeiende aandacht voor de verdroging en mogelijk een momentum kunnen zijn voor grootschalige veranderingen.

In de laatste paragraaf staat meervoudig langetermijndenken centraal door in te gaan op de huidige aanwezigheid van deze concepten in de beleidsvorming en de toekomstvisies die de respondenten voor ogen hebben. Hiermee kan getoond worden welke vorm een mogelijke radicale verandering kan aannemen.

Om de mogelijkheden van een radicale ontwikkeling te kunnen beschrijven, is het essentieel om de huidige praktijken te duiden alvorens wordt overgegaan op de presentatie van de resultaten. Het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal komt voornamelijk tot stand in discussie tussen de volgende organisaties: de provincie Noord-Brabant, het waterschap Brabantse Delta, natuurorganisaties, drinkwaterbedrijf Evides en de ZLTO. Deze organisaties waren eerder strijdig met elkaar over de oorzaken van de verdrogingsproblematiek. Om de ontwikkelingen meer los te krijgen en verbinding te zoeken tussen de sectoren is er een samenwerkingsconvenant ondertekend in 2009, die nog steeds actief is. Hierdoor is de beleidsvorming en het debat eromheen in zekere mate vastgelegd en zijn de discussies naar de interne praktijk verplaatst en sterk verminderd, waardoor er een stabiele situatie lijkt te zijn

ontstaan. Dit heeft er eveneens voor gezorgd dat er al in bepaalde mate sprake is van meervoudig langetermijndenken, doordat organisaties over eigen belangen en taken heen zijn gaan kijken om langdurige resultaten te behalen. Echter is er een zeer sterke focus op een specifiek gedeelte van de Brabantse Wal, namelijk de Grootte Meer, en zijn niet alle actoren het eens over de toekomstgerichtheid van de huidige beleidsvoering. Er kan dus nog een radicale verandering plaats gaan vinden wanneer er op een structurelere en bredere aanpak van de verdrogingsproblematiek wordt overgegaan. In de opvolgende paragrafen zal meermaals verwezen worden naar de ontwikkelingen die men in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt in de regio Brabantse Wal, waarbij er verdere verdieping wordt geboden in de huidige stand van zaken en de effecten die het heeft op een mogelijk toekomstige radicale verandering.

4.1 Incrementele processen binnen grondwaterbeleidsvorming

In het theoretisch kader is gesteld dat beleidssysteemveranderingen worden verhinderd door incrementele beleidsvorming. Dit wil zeggen dat wanneer actoren slechts beleid aanpassen in lijn met de huidige trend, er geen grootschalige verschuivingen zullen plaatsvinden. Uiteraard kan er over de jaren heen verschillen in beleidsvoering plaatsvinden, maar dit is een stapsgewijze verandering geweest waarbij het nieuwe beleid is gefundeerd op het voorafgaande (Lindblom, 1979, p. 517).

Eerder is er gesteld dat een dergelijke incrementele beleidsvorming veroorzaakt kan worden door twee factoren, namelijk een stabiel beleidsmonopolie en de beperkte rationaliteit van beleidsmakers. De eerste factor richt zich op een vaste groep aan betrokkenen die een dominante visie op de problematiek hanteert. Hierdoor is er weinig ruimte voor radicaal afwijkende beleidsideeën van overige actoren, aangezien zij uitgesloten zijn van het stabiele beleidsmonopolie (Baumgartner & Jones, 1993, p. 6; Sabatier, 1998, pp. 104-105). De tweede factor betreft de beperkte rationaliteit van betrokken actoren. Door beperkte middelen en capaciteiten zullen beleidsmakers slechts een klein aantal alternatieve beleidsideeën formuleren die zich richten op de implementatie en niet zozeer op onderliggende perspectieven, waardoor grootschalige veranderingen uitblijven (Hall, 1993, pp. 278-280; Sabatier, 1998, pp. 104-105).

In deze paragraaf wordt besproken in welke mate de inertie in beleidsvorming mogelijke beleidssysteemveranderingen binnen het grondwaterbeleid in de Brabantse Wal verhindert. Allereerst wordt het beleidsmonopolie rondom het grondwaterbeheer in de Brabantse Wal besproken, waarbij er aandacht wordt besteed aan de stabiliteit van deze groep. Vervolgens wordt er in de tweede subparagraaf ingegaan op de mate van beperkte rationaliteit.

4.1.1 Stabiele beleidsmonopolie: Een samenwerkingsconvenant als motorblok op de Brabantse Wal

Een stabiel beleidsmonopolie kenmerkt zich door een vaststaande groep aan actoren die verantwoordelijk is voor het beleid binnen een domein (Baumgartner & Jones, 1993, p. 7). De actoren binnen deze gemeenschap streven over het algemeen hun eigen belangen na en kunnen gegroepeerd worden in overeenstemming met deze belangen (Sabatier, 1987, p. 652). Zo bestaat een beleidsmonopolie uit verschillende belangengroepen onder controle van een “policy broker” (Sabatier, 1987, p. 652) die een neutralere rol aanneemt als procesbegeleider.

In de regio Brabantse Wal is het beleidsmonopolie vormgegeven binnen de kaders van het Convenant Water. Dit convenant betreft een afspraak tussen verschillende organisaties die actief zijn op het gebied van grondwater om de grondwaterkwaliteit en -kwantiteit te waarborgen. Het eerste convenant werd ondertekend in 2009 vooruitlopend op het N2000 gebiedsbeheerplan, vanwege de sterke druk om de habitatype zwakgebufferde vennen te herstellen (Provincie Noord-Brabant, 2018, p. 5). Het convenant is vervolgens in 2014 vernieuwd, waarbij de nadruk sterker op waterkwaliteit dan op -kwantiteit is komen te liggen (Evides, 2014). In 2020 is het convenant voor een derde keer vernieuwd om de samenwerking in stand te houden (Provincie Noord-Brabant, 2020b). De partijen die dit convenant hebben ondertekend zijn de provincie Noord-Brabant, het drinkwaterbedrijf Evides, het waterschap Brabantse Delta, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, gemeente Woensdrecht, de ZLTO, de grondeigenaar van de Groote Meer en grenspark De Zoom-Kalmthoutse Heide (Provincie Noord-Brabant, 2014). Sinds 2021 zijn ook de Belgische organisaties Agentschap Natuur en Bos (ANB) en Natuurpunt aangesloten (Evides, 2021, Bijlage C3, p. 116). Dit zijn respectievelijk een Vlaamse overheidsinstantie en een Vlaamse vrijwilligersorganisatie die zich bezighouden met natuur- en bosbeheer. Binnen het samenwerkingsconvenant ligt er een sterke nadruk op het verbeteren van de natuurkwaliteit van de Groote Meer (Evides, 2014, p. 24), een zwakgebufferd vennengebied op de Brabantse Wal dat gekenmerkt is met *sense of urgency* in de N2000-gebiedsanalyse.

Het convenant is opgericht om balans aan te brengen in het gebied en conflicterende perspectieven te verminderen en te verenigen. Er bestonden namelijk strijdige groepen die naar elkaar wezen voor de problematieken rondom grondwater. In het begin van deze eeuw is daarom besloten om de partijen bij elkaar te brengen, waardoor er meerwaarde gecreëerd zou kunnen worden in het grondwaterbeleid en -beheer door de samenwerking van de verschillende actoren (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 76). Belangrijk hierin was de erkenning van de verwevenheid van de diverse activiteiten en hun relatie tot het grondwater: “[D]e doorbraak

was dus dat er is vastgelegd van nee, er zijn meerdere oorzaken voor de verdroging. En als partijen gaan we nou samenwerken en gaan we aan al die oorzaken iets doen” (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 76). De eerste jaren van het convenant waren voornamelijk gericht op het creëren van wederzijds vertrouwen onder de partijen. In de opvolgende twee convenantperiodes zijn er meer gezamenlijke doelstellingen en implementatieafstemmingen opgenomen (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, pp. 76-77). Het samenwerkingsconvenant kent dan ook geen projectbasis, maar er worden doelstellingen hernieuwd en toegevoegd. Zo zijn er additionele doelen opgenomen nadat de hoofddoelstellingen omtrent de Groote Meer behaald waren (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 93; Evides, Bijlage C3, p. 127). Daarmee is het convenant uitgegroeid tot het centrale beleidsmonopolie rondom grondwater in de regio Brabantse Wal.

De betrokken partijen binnen het convenant komen een keer per twee maanden samen binnen de werkgroep Water. Hierin worden allerlei zaken besproken rondom grondwaterbeleid en -beheer, maar het overleg richt zich voornamelijk op de genoemde Groote Meer en de naastgelegen Kleine Meer. Dit overleg tussen de verschillen betrokken partijen kan gezien worden als het centrale overleg over grondwaterbeleid in de regio (Evides, 2021, Bijlage C3, p. 116). Buiten deze vergaderingen om lopen er vooral directe lijnen tussen de verschillende organisaties op ambtelijk niveau. Zo spreken de organisaties elkaar onderling wanneer zich een gemeenschappelijk probleem voordoet. Dit betreft geen vergaderingssituatie, maar korte overleggen tussen twee organisaties over praktijkcasussen. De verschillende leden van het samenwerkingsconvenant stellen dat deze overleggen geenszins het gezamenlijke gesprek belemmeren of dat organisaties onderling met elkaar onderhandelen buiten de centrale vergadering om (Waterschap Brabantse Delta, Bijlage C2, p. 98; Evides, Bijlage C3; p. 117). Zo stelt Evides:

Het is niet zo ... dat er bepaalde partijen zijn die naast die centrale overleggen nog heel veel contact hebben met elkaar, waardoor je ook... ja... misschien niet met iedereen gedeeld worden. Dat is ... voor zover ik weet niet het geval. (Bijlage C3, p. 117)

Uit deze opmerking van Evides is op te maken dat de samenwerkende partijen het centrale overleg als de kern zien voor de ontwikkeling van grondwaterbeleid en -beheer in de regio Brabantse Wal, waarbij achterkamertjespolitiek afwezig lijkt te zijn. Deze verbondenheid met en loyaliteit aan het samenwerkingsconvenant kan gezien worden als een teken van stabiliteit binnen het beleidsmonopolie, doordat de beleidsvorming op een centrale en uitgebalanceerde manier verloopt.

De balans tussen de verschillende belangengroepen komt ook naar voren in de perspectieven van de participanten. Er lijkt duidelijk gezocht te worden naar gelijkwaardige aandacht voor de sectoren die gerepresenteerd zijn in de samenwerking. Zo stelt de provincie Noord-Brabant (Bijlage C1), die voorzitter van het centrale overleg is, over het uitbalanceren van de agenda en het verloop van de vergadering het volgende: “Dus dat is ook weer de balans van waar begin je mee en hoeveel ruimte geef je daar dan voor. En hoe zorg je ervoor dat zowel in de vergadering als over de vergadering heen iedereen aan bod komt?” (p. 75). Het creëren van een balans tussen de belangen zorgt niet alleen voor het behandelen van een verscheidenheid aan onderwerpen, maar eveneens voor stabiliteit binnen het beleidsmonopolie. Zo stelt de provinciale representant dat het deconstructief zou zijn voor het verloop van de samenwerking om herhaaldelijk de problematiek van een specifieke actor op de voorgrond te plaatsen (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 75).

De provincie speelt dus een centrale rol in de stabiliteit en het verloop van de samenwerking tussen de verschillende actoren op het gebied van grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal. Zij neemt daarmee de rol van “policy broker” aan, zoals beschreven door Sabatier (1987, p. 652), oftewel een procesbegeleider die een neutrale positie aanneemt binnen de beleidsgemeenschap. De provincie staat daarmee tussen de belangen van natuurorganisaties, het drinkwaterbedrijf en de landbouwsector in. Zij erkent zelf ook duidelijk deze rol als procesbegeleider. Zo stelt zij dat “wij een soort van aanjager, regisseur, facilitator [zijn], al dat soort moderne termen die er tegenwoordig voor gezegd worden. En feitelijk gezegd, ja, dat klinkt een beetje plat, maar ik zorg ervoor dat ze met elkaar blijven praten” (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 73). Andere partijen onderschrijven de leidende rol van de provincie en stellen dat zij de uiteindelijke zeggenschap heeft over de ontwikkelingen op grondwaterniveau. Het waterschap stelt bijvoorbeeld dat het eveneens een leidende of overkoepelende taak heeft binnen het grondwaterbeleid, maar de provincie in algemene zin de “meeste touwtjes in handen heeft” (Waterschap Brabantse Delta, Bijlage C2, p. 101). In dezelfde lijn erkent het drinkwaterbedrijf Evides (Bijlage C3) de regierol van de provincie door te stellen dat “de provincie echt de coördinator en de regiehouder [is] en zij doen dat en nemen ook echt die rol op zich” (p. 117). Deze mediërende positie sluit aan bij de eerdere reflecties op de balans binnen het beleidsmonopolie, waarmee de provincie probeert om het proces in goede banen te leiden. Dit komt overeen met de omschrijving de policy broker door Sabatier (1987), aangezien hij stelt dat de voornaamste taak van de policy broker is “to find some reasonable compromise that will reduce intense conflict” (p. 652).

Deze regierol van de provincie komt niet alleen voort uit een intrinsieke motivatie om de conflicterende belangen te verenigen, maar is ook het resultaat van de verantwoordelijkheden van de provincie. Zo is zij verantwoordelijk voor de waarborging van het diepere grondwater. Uit deze laag wordt het grondwater opgepompt dat gebruikt wordt voor drinkwater. De concessie die hierover is afgegeven aan drinkwaterbedrijf Evides is daarom ook afkomstig van de provinciale overheid (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, pp. 72-73). Daarnaast liggen er bij de provincie verplichtingen, zoals de waarborging van de N2000-doelstellingen. De uitvoering van geformuleerde maatregelen ligt veelal bij overige organisaties, maar de provincie wordt wel verantwoordelijk gehouden voor de resultaten. De regierol is daarmee niet alleen een gekozen positie, maar eveneens gegroeid vanuit een noodzaak om bodem- en waterproblematieken aan te pakken in het gebied. Zo stelt Evides (Bijlage C3, pp. 117-118) dat de provincie wellicht weinig vrijheidskeuze heeft om deze leidende rol op te pakken, vanwege de verantwoordelijkheid voor de opgaven. Echter is de provincie niet in alle regio's op een dergelijke intensieve wijze betrokken bij grondwaterbeleid en -beheer. De provincie is veelal betrokken bij gebiedsgerichte bodem- en waterprojecten, maar dit betreffen samenwerkingen met een vastgesteld doel en einddatum. De rol als voorzitter van een langdurig samenwerkingsverband op het gebied van grondwaterbeheer is relatief uniek voor de provincie, waarmee het covenant zich onderscheidt van andere Brabantse regio's (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, pp. 75-76). Daarom kan niet gesteld worden dat de expliciete regierol van de provincie binnen dit beleidsmonopolie uitsluitend gefundeerd is in haar verantwoordelijkheden, aangezien zij niet in elk gebied aanstuurt op een voortdurend centraal overleg.

Zoals meermaals naar voren is gekomen in deze subparagraaf is dat het samenwerkingscovenant geen tijdelijkheid kent, maar een voortdurend proces betreft. Indien doelstellingen worden behaald, wordt er weer nieuw beleid ontwikkeld, oftewel dan "blijven we met z'n allen ook gewoon bezig" (Evides, Bijlage C3, p. 127). Deze continuïteit zorgt voor stabiliteit binnen het beleidsmonopolie. Het is namelijk niet alleen dat een vaste groep aan actoren zich bezighoudt met een beleidsdomein, maar zij zijn daarbovenop gegroepeerd in een samenwerkingsverband. Dit zorgt ervoor dat het beleidsmonopolie zich in een zekere mate heeft geïnstitutionaliseerd. Het theoretische gedachtegoed van Sabatier (1987, p. 652) van een beleidsgemeenschap waarin belangengroepen discussiëren onder leiding van een policy broker krijgt hier op continue wijze vorm binnen het samenwerkingscovenant. Doordat discussies intern beslecht worden, lijkt eveneens het conflict tussen de verschillende belangengroepen te zijn afgenomen (Evides, Bijlage C3, p. 129; Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 76). De

overlegstructuur in de Brabantse Wal kenmerkt zich daarom door de continuïteit van een stabiel en besloten beleidsdebat.

Doordat de discussies op interne wijze plaatsvinden, lijkt er relatief weinig externe druk te zijn van lokale partijen op het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal. NAMIRO, een lokale milieu- en natuurorganisatie, is betrokken geweest bij het opstellen van het eerste convenant. Deze organisatie richt zich sterk op de verdrogingsproblematiek, maar is geen onderdeel geworden van de uiteindelijke kernleden. Zij stelt dat zij als organisatie geen tegenwicht kan bieden aan de grotere organisaties binnen het samenwerkingsverband:

Maar dit speelt zich natuurlijk af tussen partijen die dermate veel groter en machtiger zijn dan een lokale natuurorganisatie dat wij hooguit een soort ... rol als aandachtvrager hebben gespeeld, maar zeker niet een belangrijke rol als het gaat ... over de doorslag geven. (NAMIRO, Bijlage C7, p. 190).

Zij stellen dus dat hun positie binnen een centraal overleg niet goed gewaarborgd zou kunnen worden door de bestuurlijke kracht van de andere partijen. Toch weten zij het beleidsdebat in zekere mate te beïnvloeden door de aandacht te vestigen op specifieke problematieken, zoals de omvang van drinkwaterwinning. Zo heeft NAMIRO enkele juridische procedures gevoerd tegen het drinkwaterbedrijf om de productie terug te dringen (NAMIRO, bijlage C7, p. 190). Binnen de huidige praktijk van de beleidsvorming heeft NAMIRO, evenals als andere lokale milieu- en natuurverenigingen Benegora en IVN Groene Zoom, een buitenstaanderspositie. De drie genoemde verenigingen hebben gezamenlijk een zienswijze geschreven op de conceptversie van het beheerplan van de Brabantse Wal, waarbij zij zich voornamelijk richten op de hydrologische speerpunten ervan (NAMIRO, Bijlage C7, p. 190). Op deze wijze zijn zij alsnog begaan met de beleidspraktijken binnen het samenwerkingsconvenant. Van deze drie partijen die zich aan de buitenring bevinden van het samenwerkingsconvenant is NAMIRO de meest uitgesproken en politiekgeoriënteerde organisatie, zoals naar voren komt in haar juridische procedures over de drinkwaterwinning. Toch blijft ook deze organisatie zich richten op aandacht genereren en zal zij niet het samenwerkingsverband gaan betreden. De mate waarin deze buitenstaanderpartijen daadwerkelijk druk uitoefenen lijkt dus beperkt. Evides (Bijlage C3, pp. 128-129) bevestigt dit door te stellen dat zij niet veel negatieve invloed merken van buiten de kernleden om, maar eerder merken dat de andere organisaties openstaan voor het meedenken over beleids- en beheervraagstukken. De stabiliteit en de beslotenheid van het huidige beleidsmonopolie lijkt daarmee relatief gewaarborgd te zijn. Deze relatief lage externe

druk van lokale organisaties kan wellicht toegeschreven worden aan de inkapseling van de verschillende belangengroepen in het samenwerkingsconvenant, oftewel “misschien [...] ook wel omdat iedereen die er echt wat van vindt, dat zou goed kunnen, dat die er al bij betrokken zijn” (Evides, Bijlage C3, p. 129).

Kortom, het stabiele beleidsmonopolie van belangengroepen die met elkaar beleidsmogelijkheden bespreken onder leiding van een neutrale policy broker (Sabatier, 1987, p. 652) lijkt zich te concretiseren in het samenwerkingsconvenant omtrent grondwaterbeheer op de Brabantse Wal. De verschillende belangenpartijen, zoals de drinkwaterwinning en het natuurbeheer, bediscussiëren ontwikkelingen in het regionale grondwaterbeleid binnen de kaders van het centrale overleg. Dit heeft in de afgelopen tien jaar gezorgd voor stabiliteit en een vermindering van de conflicterende belangen. De provincie Noord-Brabant neemt duidelijk een regierol aan, waarbij zij de balans probeert te bewaren tussen de verschillende partijen. Hierdoor lijken de organisaties zich gehoord te voelen en bestaat er vertrouwen in de samenwerking. Bovendien wordt de stabiliteit van het beleidsmonopolie bevordert door de continuïteit van het proces, aangezien er niet wordt samengewerkt op projectbasis, maar herhaaldelijk nieuwe doelstellingen worden geformuleerd. Ten slotte lijkt er ook weinig druk te zijn vanuit externe lokale partijen om het beleidsmonopolie te betreden. Zij genereren aandacht voor specifieke probleemstukken binnen het grondwaterbeleid, maar hebben hierbij niet als doelstelling om een nieuwe dominante positie binnen het monopolie te verkrijgen. Daarom kan gesteld worden dat er binnen de Brabantse Wal een zeer stabiel beleidsmonopolie aanwezig is. Deze stabiliteit verhindert dat er een grootschalige beleidssysteemverandering zal plaatsvinden, doordat actoren naar waarschijnlijkheid aanpassingen zullen doen in hun implementatievisies, maar niet in hun onderliggende perspectieven (Sabatier, 1998, pp. 104-105; Hall, 1993, pp. 278-280), een theoretische relatie die verder uitgediept zal worden in de volgende subparagraaf.

4.1.2 Beperkte rationaliteit: Technische alternatieven als intern leerproces

Een tweede mogelijke factor dat een grootschalige beleidssysteemverandering kan verhinderen is de beperkte rationaliteit van actoren. Binnen een stabiel beleidsmonopolie zullen zich voornamelijk aanpassingen voordoen in de secundaire aspecten, die door Sabatier (1998, pp. 104-105) worden omschreven als de manier waarop beleid geïmplementeerd dient te worden. Het betreft hierbij dus geen aanpassingen in de diepere overtuigingen van actoren of de algemene probleemvisie, maar interne leerprocessen over de doeltreffendheid van implementatiemethoden. Hall (1993, pp. 278-280) maakt daarbij nog onderscheid tussen eerste

en tweede derde orde van beleidsleren, waarbij de eerste orde slechts het bijschaven van instrumentaria betreft en de tweede orde ook de instrumentaria zelf in twijfel trekt. In deze tweede vorm van interne leerprocessen gaan actoren dus nieuwe implementatiemethoden ontwikkelen als gevolg van evaluatie, waarbij de algemene beleidsdoelstellingen behouden blijven. Beperkte rationaliteit betreft daarmee het gebrek aan capaciteiten en middelen om radicale ideeën aan te kunnen dragen, waardoor alternatieven dicht bij het voorgaande beleid liggen (Simon, 1976, p. xxviii). In deze subparagraaf zal besproken worden op welke manier er momenteel naar beleidsalternatieven wordt gekeken binnen de grondwaterbeleidsvorming in de regio Brabantse Wal.

Binnen de huidige grondwaterbeleidsvorming lijkt er voornamelijk aandacht te zijn voor technische alternatieven om de doeltreffendheid van het beleid te verhogen, waarbij de genomen maatregelen in de afgelopen jaren in lijn liggen met dit technische perspectief. Een duidelijk voorbeeld hiervan is zichtbaar in de aanleg van een watertransportleiding vanuit de Vlaamse zijde van het natuurgebied richting de Grootte Meer op de Brabantse Wal. Deze buis vervoert overtollig water vanuit Vlaanderen naar de Grootte Meer om daar de waterstand te verhogen. Dit water zou anders afvloeien naar andere delen aan de Nederlandse zijde waar de verdrogingsproblematiek minder drukkend is dan op de zwakgebufferde vennen van de Grootte Meer. Echter betreft het alleen overtollig water, waardoor in de droge periode van 2019 en als gevolg van de droge periode van 2018 er slechts een relatief kleine hoeveelheid water getransporteerd is (NAMIRO, Bijlage C7, pp. 185-186). Eveneens is er een leiding aangelegd vanuit de Korte Hoef, een ander gedeelte van de Brabantse Wal, waarvandaan oppervlaktewater richting de Grootte Meer wordt getransporteerd (NAMIRO, Bijlage C7, p. 187). De sterke focus op technische oplossingen kan aangeduid worden als beperkte rationaliteit, doordat actoren maatregelen blijven ontwikkelen die in lijn zijn met dit perspectief, aangezien dat eenvoudig in te passen is binnen de huidige visie.

Het technische perspectief betreft wel een andere visie op mogelijke instrumenten om waterstanden te beheren en bij te sturen dan in voorgaande decennia dominant was. Evides (Bijlage C3) stelt hierover dat dit “wel een radicale verandering [is] geweest sinds 2009, 2010, dat je dat soort interventies mag toepassen of kan toepassen” (p. 119). Er wordt dus niet meer zozeer gekeken naar mogelijke effecten van activiteiten op grondwaterstanden, zoals de ontginning voor drinkwater of de beregening in de landbouw, en mogelijke reducties daarin om de grondwaterstand te beïnvloeden. Deze focus op het vinden van verdrogingsoorzaken en het reduceren van activiteiten zorgde voor spanningen voorafgaand aan de totstandkoming van het samenwerkingsconvenant, doordat partijen elkaar de problematieken verweten (Provincie

Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 76). Mogelijkerwijs wordt er daarom momenteel naar technische mogelijkheden gekeken om de verdrogingsproblematiek te verminderen. Reflecterend op de drie orden van beleidsleren van Hall (1993, p. 279) kan gesteld worden dat dit behoort tot de tweede orde van intern leren. De doelstellingen van grondwateractiviteiten continueren en tegelijkertijd natuurkwaliteit verbeteren blijven namelijk behouden, maar de instrumenten die daarvoor worden ingezet veranderen van systematische reductie naar technische oplossingen. Dit kan gekarakteriseerd worden als een gedeeld leerproces van het beleidsmonopolie, aangezien de actoren tot overeenstemming zijn gekomen dat dergelijke technische mogelijkheden een bijdrage kunnen leveren aan de doelen die de verschillende partijen voor ogen hebben. Er is dus sprake geweest van een intern leerproces waarbij reductieverwijten tussen de betrokken partijen zijn vervangen door een gezamenlijk instrumentarium van technische maatregelen. Momenteel lijkt er echter geen verdere ontwikkeling te zijn om de doelstellingen aan te passen of af te wijken van het technische perspectief, wat toe te schrijven valt aan een huidige situatie van beperkte rationaliteit.

Duidelijk zichtbaar in de voorgaande voorbeelden over technische maatregelen is dat de nadruk ligt op de verbetering van de natuurkwaliteit van de Groote Meer, aangezien daarvoor de meeste oplossingen momenteel worden aangedragen. Dit kan enerzijds verklaard worden vanwege de *sense of urgency* dat er binnen de N2000-kaders is gegeven aan dit gebied, waardoor de verschillende partijen zich vooral hierop richten (Evides, Bijlage C3, p. 118; NAMIRO, Bijlage C7, p. 184). Anderzijds kan deze nauwe focus toegeschreven worden aan de beperkte rationaliteit van de actoren. Deze tweede verklaring wordt eveneens gedeeld door een aantal respondenten. Zo stelt het waterschap Brabantse Delta (Bijlage C4) dat het zich voornamelijk moet richten op de Kaderrichtlijn Water (KRW)-doelstellingen, aangezien deze voor 2027 behaald dienen te worden. Door deze vastgelegde doelen en bijbehorende uitvoeringsplannen bestaat er weinig ruimte voor alternatieve beleidsvormingsvraagstukken. Zo wordt er gesteld dat “[er wel] heel veel aandacht voor de Brabantse Wal is, maar middelen en capaciteiten om daar wat mee te gaan doen is [*sic*] er nou weer niet” (p. 99). Deze beperkte mogelijkheden zorgen ervoor dat actoren zich blijven richten op huidige of aangrenzende beleidsdoelstellingen. NAMIRO onderschrijft dat er ook breder gekeken moet worden naar de grondwaterproblematiek in andere delen van het natuurgebied en in de nabije omgeving. Zo stellen zij dat het aanvoeren van water naar de Groote Meer niet voldoende effectief is, wanneer er te weinig tegendruk komt vanuit het onderliggende grondwater. Daarom dient er naar de vernatting van het gehele gebied gekeken te worden (NAMIRO, Bijlage 7, pp. 192-193). Eveneens stelt zij dat andere delen van de Brabantse Wal ook te maken hebben met

verdrogingsproblematiek, terwijl daar nu relatief weinig aandacht voor is: “Het is vooral de Groote Meer dat nu een beetje onder de loep ligt, maar het is eigenlijk het hele gebied dat zo bekeken [moet] worden” (NAMIRO, Bijlage 7, p. 192).

Naast de sterke focus op de Groote Meer trekken enkele actoren de doeltreffendheid van de technische maatregelen in zekere mate in twijfel. Zo stelt NAMIRO (bijlage C7) dat men met deze transportleidingen afhankelijk is “van water uit Vlaanderen dat dan blijkbaar daar ook niet voor handen is in droge jaren. En met de verandering van het klimaat kan je je nog meer die vraag stellen of dat dat voldoende is” (p. 186). De technische alternatieven lijken daarmee wel een zekere bijdrage te leveren aan het oplossen van de verdrogingsproblematiek, maar de uiteindelijke effecten ervan zijn in sterke mate onzeker over de lange termijn. NAMIRO (Bijlage 7) lijkt hier in ieder geval stellig in te zijn en stelt dat “al met al het niet voldoende [is] om het waterpeil van het Groote Meer ook helemaal goed te houden” (p. 187). Andere actoren plaatsen eveneens kanttekeningen bij het succes van technische maatregelen. Zo stelt het waterschap Brabantse Delta (Bijlage C4) dat het inzetten van technische maatregelen over het algemeen “natuurlijk wel bij[draagt], ... maar dat [het] geen langetermijnoplossing [is]” (p. 99). Natuurmonumenten sluit zich aan bij het perspectief van NAMIRO. Zij stelt dat zij “het hartstikke belangrijk [vinden] dat die habitats [*sic*] in stand worden gehouden, maar wij hebben er wel moeite mee om dat ... door middel van pijpleidingen te doen, zeg maar. Dus wij zien dat echt als een tijdelijke oplossing” (Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 149). Evenals NAMIRO pleit Natuurmonumenten voor breder gerichte en natuurlijke oplossingen over de lange termijn, zoals de vernatting van omliggende gebieden als overgangszones van natuurgebied naar platteland (Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 155). Toch ziet zij ook in dat de technische oplossingen die er nu liggen de beste opties voor handen zijn door de starheid voor grootschalige veranderingen, maar op de lange termijn hoopt de organisatie tot andere vormen van maatregelen te kunnen komen (Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 150). De huidige focus op technische oplossingen, wat het gevolg is geweest van het interne beleidsleren onder de actoren, lijkt dus niet door iedereen gezien te worden als de uiteindelijke structurele oplossing voor de verdrogingsproblematiek, maar zij erkennen ook dat door de beperkte rationaliteit het momenteel de meest logische maatregelen zijn.

Er lijkt dus naast technische oplossingen gezocht te moeten worden naar systeembrede oplossingen. Deze aandacht leeft onder enkele actoren, maar lijkt zich nu vooral voor te doen in potentiële paden. Een systeembrede oplossing waaraan gedacht kan worden is de vernatting van landbouwgebieden, zodat de algehele grondwaterstanden omhoog kunnen. Dit vraagt om een andere doelstelling dan het huidige grondwaterbeleid, aangezien momenteel

natuurgebieden natter worden gemaakt, maar landbouwgronden veelal gedraineerd worden. Het draineren maakt het mogelijk om vroeger in het jaar met machines over de grond te rijden en de aarde te bewerken (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 82). Een algemene verhoging van de grondwaterstanden in de regio, of zelf in heel Nederland, zou daarom een nieuw beleidsperspectief zijn, waarmee het de eerste en tweede orde van beleidsleren (Hall, 1993, pp. 278-280) zou overstijgen. De provincie probeert dit perspectief meer onder de aandacht te brengen, maar dit werkt nog niet door als een sterk alternatief voor het huidige beleid vanwege de hinderingen die het zou opleveren voor de agrarische sector. Zo stelt zij dat “zelfs al het besef er [is], ... dan moeten mensen in een bedrijfsvoering dat echt kunnen. Dus dat zijn allemaal weer drempels” (Provincie Noord-Brabant, C1, p. 82). Er lijkt dus momenteel veelal naar technische alternatieven gekeken te worden om specifieke problematieken aan te pakken, terwijl zwaarwegende aandacht voor systeembrede alternatieven op de achtergrond blijft binnen het beleidsvormingsproces.

Kortom, sinds de oprichting van het samenwerkingsconvenant lijkt er een verschuiving te zijn geweest richting technische maatregelen als dominant instrumentarium om de verdrogingsproblematiek, met name rondom de Groote Meer, aan te pakken. Dit is het gevolg geweest van een intern leerproces, waarbij structurele reductie plaats heeft gemaakt voor technische oplossingen. Dit kan getypeerd worden als de tweede orde van beleidsleren (Hall, 1993, p. 279), aangezien de actoren hun doelen grotendeels behouden hebben, maar de middelen om er te komen hebben gewijzigd. Momenteel heerst er daarom een dominante visie van technische maatregelen die specifieke verdrogingscasussen dienen op te lossen, zoals watertransportleidingen richting de Groote Meer. Grootschalige systeembrede veranderingen lijken momenteel nog geen fundamentele positie te hebben in het beleidsvormingsproces. Daarmee lijkt er sprake te zijn van beperkte rationaliteit, doordat actoren momenteel niet in staat zijn om afwijkende beleidsdoelen centraal te stellen, en zou het theoretisch gezien beleidssysteemveranderingen in zekere mate kunnen verhinderen (Sabatier, 1998, pp. 104-105).

Waar deze paragraaf heeft gekeken naar twee factoren die mogelijkverwijs beleidssysteemveranderingen verhinderen, namelijk een stabiel beleidsmonopolie en beperkte rationaliteit, zullen in de volgende paragraaf twee mogelijke veroorzakers voor verandering centraal staan: hiërarchische inmenging en het strategische gebruik van externe gebeurtenissen.

4.2 Katalysators voor verandering

In het theoretisch kader zijn twee factoren besproken die mogelijkverwijs kunnen bijdragen aan een grootschalige beleidssysteemverandering. Sabatier (1998, p. 105) heeft namelijk gesteld

dat zowel hiërarchische inmenging als strategisch gebruik van externe gebeurtenissen kan leiden tot een verandering in het beleidsmonopolie en de bijbehorende beleidsvisies. Daarmee stelt hij, in lijn met anderen zoals Hall (1993, p. 288), dat een grootschalige verandering alleen plaatsvindt als er buiten het beleidsmonopolie een actie plaatsvindt die invloed heeft op de beleidsvorming binnen de groep.

In deze paragraaf zullen deze twee factoren besproken worden binnen de casus van het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal. Allereerst zal getoond worden in welke mate er sprake is van hiërarchische inmenging in het beleidssysteem en welke invloed dit heeft op mogelijke veranderingen. Daarna zullen twee externe gebeurtenissen besproken worden, namelijk droogteperiodes en de stikstofproblematiek. In die subparagraaf zal beargumenteerd worden op welke wijze deze gebeurtenissen kunnen leiden tot een nieuw perspectief en een verstevigde positie van de natuur in de beleidsvorming. Eveneens zal er gereflecteerd worden op de omvang van dit effect door middel van de effectiviteit van het strategisch gebruik van deze problematieken te bestuderen.

4.2.1 Hiërarchische inmenging: Potentiële inmenging als gevolg van de kabinetsformatie

Grootschalige beleidsveranderingen kunnen plaatsvinden als gevolg van hiërarchische inmenging door een buitenstaanderpartij, doordat deze een juridisch superieure positie heeft ten opzichte van het beleidsmonopolie. Dit zorgt ervoor dat de visie van deze partij doorgevoerd zal worden binnen de beleidsvormingspraktijk, aangezien het beleidsmonopolie zich zal moeten conformeren aan dit perspectief (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 190-191). Theoretisch gezien zullen lokale buitenstaanderspartijen dus ook niet een dominante visie kunnen positioneren in het beleidsmonopolie, tenzij zij dit weten te bewerkstelligen via een hiërarchisch superieure organisatie. Concreet argumenteren Jenkins-Smith en Sabatier (1994, pp. 190-191) dat er geen radicale verandering plaats kan vinden als gevolg van een intern leerproces, oftewel als het stabiele beleidsmonopolie blijft bestaan, tenzij de verandering afkomstig is van hiërarchische inmenging. In het kader van grondwaterbeleid kan dan gedacht worden aan beslissingsorganen als de Tweede Kamer, het Ministerie van LNV en de Europese Unie. In deze subparagraaf zullen de bevindingen gepresenteerd worden omtrent de inmenging van hogergeplaatste organisaties in het grondwaterbeleid en -beheer van de lokale beleidsgemeenschap.

Allereerst kan gesteld worden dat de provinciale overheid zich veelvuldig bezighoudt met het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal, zoals eerder beschreven is in het kader van het stabiele beleidsmonopolie. Het kan echter niet zo sterk gesteld worden dat dit

hiërarchische inmenging betreft, aangezien de provincie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het diepere grondwater, welke functie omschreven wordt als strategisch grondwaterbeheerder (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 72). Binnen deze functie implementeren zij echter veelal niet de genomen maatregelen, maar sturen zij andere partijen aan of controleren zij de activiteiten van andere organisaties indien deze invloed hebben op het diepere grondwater. Zij verklaart namelijk dat zij “meestal zeggen ... van wij letten op de grote lijn en wij proberen bij andere partijen de verandering in gang te zetten of hen de maatregelen te laten nemen die dan ook goed zijn voor het diepere grondwater” (Provincie Noord-Brabant, C1, p. 72). Uiteraard beïnvloedt daarmee de provincie ook de perspectieven van de overige organisaties. Echter kan men dit niet bestempelen als een pure vorm van hiërarchische inmenging, aangezien de provincie een centrale rol aanneemt in het bestaande beleidsmonopolie, waardoor zij eerder een onderdeel vormt van het beleidsvormingsproces dan een superieure organisatie is. Wel zou gesteld kunnen worden dat de positie van leidende actor binnen het samenwerkingsconvenant het gevolg is van hiërarchische inmenging in een eerdere periode, doordat de provincie toen wellicht de verbinding tussen de verschillende partijen gestimuleerd heeft om eveneens haar eigen doelstellingen na te kunnen streven. Echter is het niet volledig zeker of de provincie dit proces volledig geïnitieerd heeft of dat eveneens overige partijen hierin een rol hebben gespeeld vanuit een onvrede met de langdurige conflicten tussen de organisaties (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 77). Over het algemeen kan in ieder geval gesteld worden dat de grote rol van de provincie in dit regionale grondwaterbeleid onderdeel is van het stabiele beleidsmonopolie en in die zin geen hiërarchische inmenging betreft.

Echter is niet iedereen het eens met de bovengenoemde aanname dat de provincie een onderdeel is van het beleidsproces en geen perspectief kan opleggen aan het beleidsmonopolie. De natuur- en milieuvereniging NAMIRO (Bijlage C7, p. 197) stelt dat de provincie een hardere rol moet aannemen om haar eigen doelstellingen en oplossingen door te voeren. Zij trekt een vergelijking met een ander Brabants natuurgebied, de Westelijke Langstraat, waar grote successen zijn geboekt op het vlak van natuurkwaliteit. Hierbij is er een gebiedsbrede aanpak genomen, waarbij de verschillende stakeholders zijn meegenomen om grootschalige veranderingen door te kunnen voeren. Uiteindelijk hebben alle betrokkenen ingestemd met het voorgestelde inrichtingssysteem, waardoor er grote stappen gezet konden worden. NAMIRO (Bijlage C7) stelt dat “de provincie [dat] vaker [zou] moeten doen. Als je ergens een belang hebt waarvan je zeker weet van nou dit moet nou echt een keer gebeuren, geef er dan een keer een klap op” (p. 197). Daarmee stelt NAMIRO dat de provincie niet alleen een policy broker

positie aan moet nemen binnen het gebied, maar eveneens een eigen agenda dient door te voeren als dit tot meerwaarde kan leiden. Deze hiërarchische inmenging vanuit de provincie is momenteel afwezig, waardoor de eerdergenoemde argumentatie van de provincie als onderdeel van het beleidsmonopolie blijft staan, maar de visie van NAMIRO plaatst wel een kanttekening dat er hiërarchisch inmenging plaats zou kunnen vinden en vanuit sommige perspectieven zelfs gewenst zou zijn.

De bestaande hiërarchische inmenging lijkt zich vooral voor te doen in de vorm van landelijke en Europese richtlijnen en doelstellingen. Zo speelt de Europees vastgestelde Kaderrichtlijn Water een grote rol in de huidige praktijken van het waterschap Brabantse Delta. Het heeft weinig flexibiliteit om problematieken die momenteel opspelen aan te pakken, doordat het de komende jaren vastligt dat het de KRW-doelen moet zien te realiseren. Dit neemt de hoofdmoot van de jaarplannen van het waterschap in (Waterschap Brabantse Delta, Bijlage C2, p. 99). Aan die KRW-doelen zit een “stukje ... Europese verantwoording” (Waterschap Brabantse Delta, Bijlage C2, p. 101), waardoor het waterschap ook de noodzaak voelt om deze doelen centraal te stellen in hun uitvoeringspraktijk. De provincie Noord-Brabant (Bijlage C1) ziet eveneens dat de druk om iets te veranderen of problematiek aan te pakken groter is wanneer er Europese doelstellingen spelen, waarbij zij reflecteert op de complexiteit om het watersysteem, zoals het afkoppelen van hemelwater in woonwijken, aan te pakken:

[D]at is gewoon zo lastig en als je dan ziet hoe traag de verandering gaat om er al echt mee aan de slag te gaan, ja, daar zie ik de komende tien jaar weinig rondom gebeuren. Behalve dat waar wij nu actief mee bezig zijn, maar dat is rondom natuurgebieden in combinatie met de stikstofaanpak en Natura 2000. Want daar is daar de harde noodzaak. Want daar zijn de Europese verplichting. Gaan we weer, daar zijn verplichtingen, dus daar wordt de noodzaak gevoeld. (p. 85)

In deze opmerking van de provincie komt duidelijk naar voren dat hiërarchische inmenging, in de vorm van Europese richtlijnen, bijdraagt aan de daadkracht van organisaties om verandering teweeg te brengen. Doordat er richtlijnen zijn opgesteld over de kwaliteit van habitattypen en vogelsoorten binnen N2000-gebieden, weten de provincies en overige organisaties in deze regio's oplossingen te realiseren. Dit bevestigt de theoretisch gestelde opvatting dat hiërarchische inmenging nodig is voor daadkracht binnen het beleidsmonopolie (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 190-191). Echter kan niet zonder meer gesteld worden dat dit daadwerkelijk een grootschalige beleidssysteemverandering teweeg zal brengen, aangezien

deze richtlijnen geen harde inmenging betekenen, want overheden zijn vrij om hun maatregelen in te vullen op de manier die zij passend vinden bij de gestelde Europese doelen (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 87). Verder beslaan de N2000-richtlijnen en de KRW-doelen een breder perspectief aan natuur- en waterbeheer, waarvan grondwaterbeleid en verdrogingsbestrijding slechts een onderdeel vormen (Waterschap Brabantse Delta, Bijlage C2, p. 101; Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 153).

Verder stellen verschillende organisaties dat hiërarchische inmenging nodig zal zijn om daadwerkelijke veranderingen in het gebied te kunnen bewerkstelligen in de komende fasen. Zo stelt de provincie Noord-Brabant (Bijlage C1) dat zij voor haar hydrologische doelen voor meer dan de helft van haar mogelijkheden afhankelijk is van besluiten op landelijk niveau (p. 79). Indien er op landelijk niveau regelgeving komt, geeft dit regionale en lokale overheden de macht om plannen door te voeren, zoals naar voren komt in de bovenstaande opmerkingen over de N2000 en KRW-doelstellingen. Voor toekomstige ontwikkelingen wordt er dus naar hogere overheden gekeken of zelfs actief gelobbyd. Een beleidsmedewerker op het gebied van stikstofmaatregelen bij de provincie Noord-Brabant (Bijlage D1, p. 209) stelt hierover dat landelijke maatregelen sneller effectief zullen zijn. Zij stelt dat een gebiedsgerichte aanpak eveneens belangrijk is om de regionale kansen te benutten, maar zonder ondersteuning van krachtige regelgeving zal dit niet tot grootschalige verbeteringen kunnen leiden. De wisselwerking tussen een lokaal perspectief en een landelijke druk is daarom nodig volgens haar. In verschillende gesprekken komt dit ook naar voren als het gaat over het uitkopen of verplaatsen van landbouwbedrijven die zich op de Brabantse Wal bevinden, zodat deze enclaves vernat en opgenomen kunnen worden in het natuurgebied. Actoren stellen dat de kaveluitruil nu veelal op vrijwillige basis plaatsvindt, terwijl als er druk vanuit landelijk niveau zou komen dit proces versneld zou kunnen worden. Dit speelt eveneens met andere zaken zoals het verminderen van pesticiden en kunstmest of het af laten nemen van grondwatergebruik (Provincie Noord-Brabant, Bijlage D2, p. 221; Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 79; Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 152).

Momenteel lijkt er ook een momentum te zijn om visies door te voeren binnen de landelijke politiek, wat weer zijn uitwerking kan hebben in de lokale en regionale beleidsvorming, doordat de kabinetsformatie bezig is. Verschillende actoren proberen in deze formatie een problematiek aan de kaak te stellen, waarmee zij hopen het toekomstige landelijke beleid te kunnen beïnvloeden. Zo heeft het Interprovinciale Overleg (IPO) een brief gestuurd naar de formateur over de verdrogingsproblematiek geïnitieerd vanuit de provincies Noord-Brabant en Gelderland (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 78), maar heeft ook de

landbouwsector een voorstel neergelegd bij de formatie over de ontwikkelingen binnen deze sector (ZLTO, Bijlage C4, p. 139; Provincie Noord-Brabant, Bijlage D1, p. 207). In deze lobby richting het landelijke niveau komt sterk naar voren welke invloed beslissingen op hoger niveau hebben voor de lokale en regionale partijen. De provincie Noord-Brabant (Bijlage C1) onderschrijft ook duidelijk dat deze lobbypraktijken een grote rol spelen, aangezien het een wisselwerking betreft om op regionaal niveau tot verandering te kunnen komen: “[W]ij hebben het Rijk eigenlijk heel erg nodig voor geld deels, maar misschien eigenlijk nog veel meer inderdaad voor beleid” (p. 78). Hiermee komt het overeen met de theoretische relatie tussen hiërarchische inmenging en grootschalige verandering (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 190-191), welke eveneens benadrukt dat lokale en regionale partijen dienen te lobbyen bij hogere overheidsniveaus om dingen te veranderen. In dat theoretische verband betreft het partijen die momenteel een buitenstaanderspositie aannemen en het beleidsmonopolie willen veranderen, maar in dit geval zijn het de centrale partijen in dat monopolie die lobbyen op een hoger niveau om toekomstige plannen te kunnen realiseren.

Als het aankomt op buitenstaanderspartijen dan is voornamelijk NAMIRO actief in het genereren van hiërarchische inmenging. Zo heeft deze organisatie eerder rechtszaken aangespannen tegen drinkwaterwinning om een reductie van de grondwaterwinning af te dwingen (NAMIRO, Bijlage C7, p. 190). Dit is echter tot nu toe niet succesvol gebleken, vanwege dat, in de woorden van NAMIRO (Bijlage C7), “[d]rinkwater natuurlijk een algemeen belang [is] en zij verdedigen dat. En zij zijn gewoon veel machtiger dan een lokale milieuorganisatie” (p. 190). Het verkrijgen van hiërarchische inmenging, in dit geval juridische verordening in plaats van landelijk of Europees beleid, is NAMIRO dus nog niet sterk gelukt in de afgelopen jaren.

Ten slotte, waar de komende tijd kansen lijken te liggen voor de lokale en regionale organisaties om een sterke lobby te vormen is op het gebied van stikstofbeleid. De druk binnen deze problematiek is groot en wordt gevoeld op landelijk niveau, want het is “na de coronacrisis ... het andere probleem wat we in Nederland moeten gaan tackelen” (ZLTO, Bijlage C4, p. 139). Uiteindelijk zal het regeringsakkoord dat uit deze formatie voortkomt van grote betekenis zijn voor ontwikkelingen op het gebied van natuur, landbouw en overige groenblauwe activiteiten. Een beleidsmedewerker op het gebied van landbouw en voedsel van de provincie Noord-Brabant (Bijlage D2) stelt over de samenstelling van het regeerakkoord:

[H]oe die eruit gaat komen te zien dat zal ook wel heel wat invloed hebben op het Brabantse. Dat is volgens mij wel zeker. En dat ze iets moeten dat is volgens mij ook wel zeker. Dus, nou ja, dan weet je het al. Dan wil je alleen nog duidelijkheid. (p. 221)

Er lijkt dus in zeer sterke mate gekeken te worden naar en afgewacht te worden van de ontwikkelingen op landelijk niveau, waarbij het formatieproces van belangrijke invloed is op de regionale ruimtelijke ontwikkelingen.

Echter kan het niet gesteld worden dat actoren simpelweg landelijke besluiten afwachten in volle zekerheid dat dit positieve veranderingen teweeg zal gaan brengen voor het regionale grondwaterbeleid. Bijvoorbeeld vanuit het Ministerie van LNV verwacht men niet dat er vooruitstrevende beleidskaders zullen komen momenteel, doordat zij eveneens in afwachting zijn van de kabinetsformatie (Provincie Noord-Brabant, Bijlage D2, p. 221). Verder verwachten actoren dat de zwaarte voor het grondwaterbeleid en de daadwerkelijke veranderingen zal blijven liggen bij regionale overheden, ondanks dat problematieken zoals verdroging een centralere rol hebben gekregen binnen landelijke discussies (Evides, Bijlage C3, p. 121).

Kortom, overeenkomstig met het theoretische verband tussen hiërarchische inmenging en beleidssysteemveranderingen (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, pp. 190-191) lijkt binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal regelgeving en financiering van hogere niveaus een invloed te hebben op de implementatie van maatregelen. In veel zaken die de regionale partijen willen verwezenlijken zijn zij afhankelijk van besluiten op landelijk of Europees niveau, vanwege de juridische posities van deze instanties. De regionale partijen zijn dan ook actief in het lobbyen richting het Rijk, voornamelijk tijdens de huidige kabinetsformatie die een momentum lijkt te zijn. Echter kan er niet gesteld worden dat er op korte termijn daadwerkelijke hiërarchische inmenging zal zijn, doordat de contouren van het toekomstige regeringsakkoord en de opvolgende regeerperiode nog niet duidelijk zijn. Hierdoor is het zichtbaar dat actoren wel kijken naar de landelijke politiek om hun visies te kunnen gaan verwezenlijken, maar is het nog niet duidelijk of er daadwerkelijk een verandering in gang gezet zal worden. In de volgende subparagraaf zal er verder ingegaan worden op de gedachtegangen achter de lobbypraktijken, doordat de invloed van strategisch gebruik van externe gebeurtenis centraal staat.

4.2.2 Externe gebeurtenissen: Droogte en stikstof als spotlights voor de natuur

In deze tweede subparagraaf staat een ander causaal mechanisme centraal dat mogelijk leidt tot grootschalige beleidssysteemveranderingen, namelijk het strategisch gebruik van externe gebeurtenissen. Waar in de vorige subparagraaf al werd gefocust op invloeden van

buiten het beleidsmonopolie, gaat deze subparagraaf hier verder op in door te kijken naar de rol van externe gebeurtenissen in de beleidsvormingspraktijken. In het theoretisch kader is gesteld dat gebeurtenissen in de samenleving een groot effect kunnen hebben op de dominante visie binnen een beleidsmonopolie, waardoor er veranderingen in werking kunnen gaan treden. Echter is het van belang dat er door een niet-dominante partij strategisch gebruik gemaakt wordt van deze gebeurtenis om een nieuw perspectief leidend te maken. Dit kan een partij betreffen die momenteel al wel deel uitmaakt van het beleidsmonopolie, maar nog geen overstemmende visie heeft weten te verkrijgen binnen de groep (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194). In deze subparagraaf zal voornamelijk worden ingegaan op de droge zomers van de afgelopen drie jaren, gezien de directe relatie met grondwater. Eveneens zal de stikstofproblematiek ter sprake komen, vanwege de verwevenheid met grondwaterbeleid in de mogelijke veranderingen binnen groenblauwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de landbouwtransitie en het verbeteren van natuurkwaliteit.

Allereerst lijken de droge zomers van de afgelopen jaren een grote rol te spelen in de huidige aandacht voor en het perspectief op grondwaterbeleid en -beheer. De zomers hebben getoond dat water schaars kan zijn en dat droogteperioden schade kunnen opleveren voor natuur, landbouw en leefomgeving. De maatschappelijke druk die ontstaat om de verdrogingsproblematiek aan te pakken is geen nieuw fenomeen volgens Benegora (Bijlage C6). Tijdens eerdere droge jaren kwamen eveneens geluiden naar boven dat het systeem aangepast dient te worden. Zij stelt dat de aandacht voor grondwaterbeheer tijdens droge jaren er “sinds jaar en dag [is], dat zal zo blijven ook” (p. 168). Hiermee doelt Benegora (Bijlage C6, p. 168) vooral op de kritiek die leeft onder de bevolking, bijvoorbeeld op de drinkwaterwinning, en niet zozeer op de standpunten van specifieke organisaties. Deze kritiek is volgens haar ook niet altijd terecht, vanwege het feit dat er meerdere causale factoren spelen binnen de verdrogingsproblematiek, waardoor het benadrukken van het reduceren van grondwateronttrekkingen tijdens droogteperioden niet geheel terecht is. Toch stelt Benegora ook dat het logisch is dat droogteperioden worden aangegrepen om de verdrogingsproblematiek of zwakten binnen het grondwaterbeleid en -beheer onder de aandacht te brengen. Zij verwijst hierbij naar het idee dat men tijdens crises of bij grote gebeurtenissen dit het beste kan bewerkstelligen: “Je moet altijd het ijzer smeden als het heet is. Dat geldt ook ... bij een droogte” (Benegora, Bijlage C6, p. 169). Hiermee sluit het aan bij de theorieën omtrent beleidsveranderingen die stellen dat externe gebeurtenissen een belangrijke katalysator zijn voor nieuwe perspectieven (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194; Hall, 1993, p. 280). Jenkins-Smith en Sabatier (1994, p. 1994) onderschrijven hierbij dat een externe gebeurtenis

alleen onvoldoende reden is voor een grootschalige verandering, doordat een niet-dominante actor hiervan actief gebruik moet maken.

De meeste actoren geven aan dat voornamelijk natuurpartijen strategisch gebruik maken van de droogteperioden om hun visies kenbaar te maken, waarmee zij wellicht het tweede benodigde component voor een beleidsverandering door een externe gebeurtenis (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194) effectief weten te maken. Evides stelt hierover dat natuurpartijen weinig wettelijke en beleidsmatige mogelijkheden hebben om de verdrogingsproblematiek aan te pakken, waardoor zij de droogteperioden aan moeten grijpen om dingen te veranderen, doordat zij deze externe gebeurtenissen nodig hebben om steun te genereren:

De natuurpartijen ... zijn meer ... lobby-, activistische partijen en zij hebben gewoon haakjes nodig om iets voor elkaar te krijgen. En zij gebruiken dus ... deze afgelopen drie jaar hiervoor. En soms terecht, bedoel er zijn gewoon veel gebieden waar het gewoon echt heel slecht is gegaan. (Evides, Bijlage C3, p. 123).

Andere partijen onderschrijven eveneens dat de natuurorganisaties veelvuldig de droogteperioden aansnijden om belangen te behartigen. Zo stelt Benegora (Bijlage C6) dat deze organisaties “kijken of ze nog aandacht kunnen krijgen, meer aandacht kunnen krijgen, en vervolgens uiteraard ook financiële bijdrage om het probleem ook weer op te lossen”. Bij het waterschap Brabantse Delta (Bijlage C2) merkt men ook dat natuurorganisaties de droogteperioden benadrukken: “Dat die in periodes van droogte ... aanhalen dat er heel veel problemen zijn met droogte. Of dat die toch nog ergens een bepaalde stuw nog extra willen om nog meer water vast te houden” (p. 104). Vanuit de overige organisaties die zich bezighouden met grondwaterbeleid komt dus naar voren dat zij de natuurpartijen zien als de voornaamste groep die de droogteperioden inzet om doelen te bewerkstelligen.

Natuurmonumenten erkent dat zij de droge zomers gebruikt voor het onder de aandacht brengen van de verdrogingsproblematiek in relatie tot de natuurkwaliteit. Zij stelt namelijk het volgende over het gebruik maken van de droogte: “We hebben ... een visie ... die hebben we wel in allerlei media natuurlijk verspreid. En dat is eigenlijk gewoon heel simpel van, ja, de natuur kan deze droogtes niet aan ... omdat structureel de waterhuishouding niet op orde is” (Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 154). Zij probeert dus actief de visie op grondwaterbeleid en -beheer te beïnvloeden door te stellen dat de natuur lijdt onder de huidige praktijken. Concreet richten zij zich op de grondwaterwinning door drinkwaterbedrijven en de agrarische

sector, waarbij zij stellen dat het oppompen te omvangrijk is. Natuurmonumenten stelt dat zij, over heel Nederland genomen, “ervoor [heeft] gezorgd dat het heel duidelijk werd dat dat grondwater gewoon veel meer gebruikt wordt door de boeren voor beregening, maar ook waterleidingmaatschappijen die boven hun vergunningscapaciteit zijn gaan zitten” (Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 152). De organisatie keert zich daarmee tegen de andere domeinen die in aanraking komen met grondwater in hun praktijken om te trachten daar reductie te veroorzaken door middel van een groeiende kritiek op waterwinning en aandacht voor de natuurkwaliteiten.

Wat betreft het succes om de grondwaterkwantiteit en -kwaliteit meer onder de aandacht te brengen, voornamelijk op landelijk niveau, kan gesteld worden dat er een groeiend besef is van de noodzaak om tot een robuust en duurzaam hydrologisch systeem te komen, waarbij er voldoende water is voor de verschillende domeinen. Natuurmonumenten (Bijlage C5) stelt hierover dat er “aandacht voor [is] en ook dat het anders moet en dat het beter geregistreerd moet worden. En dat je dan misschien ook wel terug moet op een aantal plekken, omdat het gewoon niet samen kan gaan met natuurdoelen” (p. 152). Deze toename in landelijke aandacht is onder andere zichtbaar in de oprichting van een Beleidstafel Droogte om de verdrogingsproblematiek aan te pakken, waarbij verschillende instanties zijn aangesloten zoals het Ministerie van Infrastructuur en Water (IenW), het Ministerie van LNV en het IPO. Vanuit dit overleg zijn ook een groot aantal aanbevelingen gedaan, zoals het in kaart brengen van grondwateronttrekkingen bij natuurgebieden (Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 152). Ook buiten deze beleidstafel om wordt er veel gerefereerd aan de droge zomers binnen rapporten en beleidsstukken (Evides, Bijlage C3, p. 122). Zo stelt het waterschap Brabantse Delta dat zijn komende waterbeheerprogramma, een meerjarenplan, meer aandacht besteed aan de droogte dan degene die vijf jaar gelden is opgesteld. Het waterschap (Bijlage C2) relateert de grote nadruk op verdroging aan de afgelopen droogteperioden en de aandacht die eromheen is gecreëerd: “Dan zie je wel ... dan is er een hoop gebeurd in de afgelopen vijf, zes jaar” (p. 103).

In de gegroeide aandacht onder de betrokken actoren rondom grondwaterbeheer in de regio Brabantse Wal is zichtbaar dat zij eveneens de droogteperioden aangrijpen om hun visie kenbaar te maken. Daarmee zijn het niet alleen de natuurorganisaties die strategisch gebruik maken van deze externe gebeurtenissen, maar in zekere mate ook de overige partijen binnen het beleidsmonopolie. Zo stelt de provincie Noord-Brabant dat zij de droge zomers gebruikt om een breder perspectief en meer steun voor de verdrogingsproblematiek te verkrijgen. Zij wil daarmee de nauwe focus op de natuur verbreden om aan te tonen dat de verdroging een onderwerp is dat de gehele bevolking raakt. Deze verbreding van de problematiek “helpt [ons

beleidsmakers] om dat duidelijk te maken bij het bestuur, om dat bij de politiek duidelijk te maken” (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 80). In tegenstelling tot Natuurmonumenten die de impact op de natuur afzet tegen het watergebruik binnen andere domeinen, zoekt de provincie dus de breedte op en wil onder de aandacht brengen dat de verdrogingsproblematiek een veelheid aan sectoren raakt.

Binnen de landbouwsector lijkt eveneens de aandacht voor de verdrogingsproblematiek te leven als gevolg van de drie droge zomers. De ZLTO (Bijlage C4) stelt dat het inmiddels bij het overgrote deel van de boeren bekend is dat droogte een impact heeft op de bedrijfsvoering en op de algemene leefomgevingskwaliteiten. Zij stelt dat zij nooit kan instaan voor alle agrariërs, maar dat “[d]ie bewustwording, als je die na drie jaar niet hebt, dan moet het wel een erg grote steen zijn geweest waar je onder hebt gelegen” (Bijlage C4, p. 136). Agrariërs lijken dan ook steeds actiever bezig te zijn met water vasthouden door onder andere met planken stuwen aan te leggen in hun sloten. De ZLTO (Bijlage C4, p. 136) is eveneens in gesprek met de provincie en waterschappen om te kijken wat er gedaan kan worden binnen de landbouwsector om bij te dragen aan het verminderen van de verdrogingsproblematiek. Of er daadwerkelijk oplossingen worden gevonden, zowel binnen de landbouwsector als binnen de andere domeinen, blijft echter de vraag volgens de provincie. Zij stelt dat de verdroging al “heel lang een probleem [is] en al heel lang wordt daar wel wat aan gedaan, maar niet genoeg, omdat de echte maatregelen nou eenmaal zo heel moeilijk zijn” (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 80). Ondanks de gegroeide aandacht voor de verdrogingsproblematiek, zowel op landelijk niveau als bij de partijen binnen het beleidsmonopolie, kan het dus zo zijn dat dit niet direct zal leiden tot daadwerkelijke grootschalige maatregelen, vanwege de complexiteit van de problematiek.

Evides (Bijlage C3) trekt in twijfel of het strategische gebruik van de droge zomers daadwerkelijk zal leiden tot een nieuw perspectief op het grondwaterbeleid en -beheer door het volgende te stellen:

[D]e drie droge jaren ... die hebben nu wel momentum gegeven aan dit soort vraagstukken. ... Ik ben alleen benieuwd of we dit momentum vast kunnen houden op het moment dat het komende zomer en volgende zomer weer natter wordt dan. Ik weet niet of het lang genoeg geduurd heeft, zeg maar. pp. 124-125

Met deze uitspraak wordt niet zozeer het strategische gebruik in twijfel getrokken, bovendien stelt Evides (Bijlage C3, p. 125) dat zij eveneens belang heeft bij de gegroeide aandacht voor

waterbeheer, maar trekt zij wel het karakter van de externe gebeurtenis in twijfel. Niet elke externe gebeurtenis kan mogelijkwijs leiden tot grootschalige verandering, aangezien het een situatie moet betreffen die een daadwerkelijke impact heeft op het beleidssysteem of de samenleving in het algemeen (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194). Evides stemt in met deze gedachtegang door te reflecteren op het aantal droge zomers dat heeft plaatsgevonden en na te denken over de invloed van een mogelijk komende natte zomer. In lijn met Evides stelt Benegora (Bijlage C6) dat “het zo weer in een jaar of vier, vijf [kan] veranderen. We hebben nu al een flink aantal droge jaren, maar het kan ook weer gauw veranderen. Dat weet je niet” (p. 170). Door deze onzekerheid over het aanhouden van de droogteperiode zal wellicht het gehoor voor de verdrogingsproblematiek kunnen verminderen, waardoor de verkregen aandacht niet langer door zal zetten. Daarmee wordt een kanttekening geplaatst bij de mogelijke impact die het strategische gebruik van de droge zomers zal gaan hebben in de komende jaren, wat tot gevolg kan hebben dat een grootschalige beleidssysteemverandering uit zal blijven.

Naast de droge zomers lijkt ook de stikstofproblematiek een rol te spelen in de aandacht voor grondwaterbeleid en -beheer, doordat de twee problematieken veelal dezelfde gebieden treffen en maatregelen in elkaars verlengde liggen door de verbondenheid tussen bodem- en wateropgaven. Zo stelt Evides (Bijlage C3, p. 123) dat er door de stikstofproblematiek subsidies vrijkomen voor natuurherstel die eveneens bij kunnen dragen aan het verbeteren van het watersysteem. Zij stelt dat zij deze subsidies voor natuurontwikkeling samen met natuurorganisaties probeert te werven. Andere partijen zien eveneens in dat de stikstofproblematiek verweven zit met wateropgaven. Natuurmonumenten (Bijlage C5) bestempelt deze relatie zelfs als een kans, doordat de aandacht voor het oplossen van de stikstofproblematiek kan bijdragen aan het verbeteren van het watersysteem, “want vaak zijn dat dezelfde zones” (p. 154). Zo zet Natuurmonumenten (Bijlage C5, p. 155) in op overgangszones tussen natuurgebieden en landbouwgrond, waarbinnen een extensievere vorm van landbouw beoefend kan worden op nattere gronden. Deze gebieden zouden bijdragen aan het verhogen van de grondwaterstanden in de natuurgebieden, maar eveneens een landbouwworm kunnen huisvesten die minder stikstofuitstoot produceert. Een provinciale beleidsmedewerker op het gebied van de stikstofaanpak (Bijlage D1, p. 208) bevestigt dat de landelijke aandacht voor de stikstofcrisis een doorwerking kan hebben op verschillende terreinen. Zij stelt dat men spreekt over een stikstofcrisis, maar dat er eigenlijk breder gekeken moet worden naar een algemene natuurscrisis. Daarmee komt haar argument overeen met de eerdere opmerkingen die tonen dat de opgaven en maatregelen binnen de twee problematieken in grote mate in relatie staan tot elkaar. De ZLTO (Bijlage C4) stelt ten slotte dat de

stikstofproblematiek en de beperkte ruimte voor ontwikkeling op de Brabantse Wal “meer meespeelt en meer drukt op het totaal dan ... het hydrologische” (p. 138). De stikstofproblematiek kan dus zijn doorwerking gaan hebben op veranderingen binnen het grondwaterbeleid en -beheer, maar de daadwerkelijke uitwerking daarvan hebben de meeste actoren nog niet duidelijk voor ogen, behalve dat er een groeiende aandacht is voor de natuurkwaliteit.

In deze subparagraaf is er voornamelijk ingegaan op de drie droge zomers van de afgelopen jaren. Over het algemeen grijpen alle organisaties binnen het beleidsmonopolie deze droogteperiode aan om hun visie te verkondigen en om op landelijk niveau en binnen de samenleving aandacht te verkrijgen voor de verdrogingsproblematiek. Echter worden de natuurorganisaties aangewezen als de voornaamste actor die strategisch gebruikmaakt van deze externe gebeurtenis. Zij richten zich dan ook niet alleen op de verdrogingsproblematiek als een algemeen probleemstuk, maar positioneren de druk op de natuur in relatie tot drinkwaterwinning door andere sectoren. Er lijkt de afgelopen jaren meer aandacht te zijn gekomen voor verdroging, maar enkele actoren plaatsen wel een kanttekening bij het uiteindelijke effect hiervan en de continuering van de aandacht mochten er nattere zomers aankomen. Eveneens lijkt de stikstofproblematiek een rol te kunnen gaan spelen in veranderingen in het grondwaterbeleid, doordat het zich afspeelt in dezelfde gebieden en er daardoor integrale maatregelen gezocht kunnen worden. In de volgende paragraaf zal verder ingegaan worden op integraliteit, aangezien daarin besproken wordt op welke manier meervoudig langetermijndenken een plaats kan hebben binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal.

4.3 Meervoudig langetermijndenken: Water als luxeproduct en de (on)mogelijkheid van langetermijndenken

In deze laatste paragraaf wordt er ingegaan op de mate van aanwezigheid van meervoudig langetermijndenken binnen de huidige beleidsvorming en de mogelijkheden die de respondenten ervoor zien in de toekomst. In het theoretisch kader zijn de concepten meervoudigheid en langetermijndenken gedefinieerd, waarbij het eerste verwijst naar beleidsoplossingen die sectoren overstijgen (Rayner & Howlett, 2009a, pp. 99-100) en het tweede naar beleid dat rekening houdt met de komende decennia (Voß, Smith, & Grin, 2009, p. 278). Binnen het meervoudig langetermijndenken worden de twee concepten gecombineerd. Oftewel, in een dergelijke situatie denken actoren na over het beleid vanuit een integraal perspectief dat over de lange termijn duurzaam dient te zijn. Concreet vertaald naar het

grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal zou dit betekenen dat er structurele oplossingen worden gezocht voor de verdrogingsproblematiek die een positieve uitwerking hebben op de domeinen natuur, drinkwater en landbouw.

Allereerst lijkt er aandacht te zijn voor integraliteit sinds de oprichting van het samenwerkingsconvenant. Er wordt nu namelijk door de verschillende partijen gezocht naar gezamenlijke oplossingen, waardoor organisaties betrokken raken bij andere domeinen en de relatie tussen de sectoren wordt opgezocht. Een duidelijk voorbeeld hiervan is de betrokkenheid van het drinkwaterbedrijf Evides bij natuurherstel. Zo zijn zij een van de initiatiefnemers van de transportleiding die water brengt vanuit Vlaanderen naar de Groote Meer en zijn zij eveneens bij andere maatregelen actief betrokken (Evides, Bijlage C2, p. 119; NAMIRO, Bijlage C7, p. 192). Er lijkt dus sprake te zijn van een onderdeel van meervoudigheid, namelijk de verbinding creëren tussen verschillende sectoren. Echter kan gesteld worden dat het andere onderdeel, de multifunctionaliteit van oplossingen, in mindere mate aanwezig is, doordat het voornamelijk een uitbreiding van de werkzaamheden van Evides betreft. Hier kan natuurlijk een kanttekening bij geplaatst worden, want Evides heeft degelijk profijt van voldoende water in de Groote Meer en andere delen van de Brabantse Wal, aangezien een balans in het systeem en in de meningen hen de mogelijkheid biedt om grondwater te blijven onttrekken in het gebied (Benegora, Bijlage C6, p. 172).

De meervoudigheid in oplossingen komt wel duidelijk naar voren wanneer men spreekt over toekomstige visies op het beleid. Zo spreekt Natuurmonumenten (Bijlage C7, p. 155) over de eerdergenoemde overgangszones tussen natuurgebieden en platteland. Hierin komt meervoudigheid naar voren doordat er wordt gezocht naar een wisselwerking tussen verschillende domeinen en problematieken. Deze zones zouden op een dergelijke manier ingericht worden dat de landbouw er gebruik van kan maken met nattere teelten en extensievere landbouwvormen, maar eveneens profiteert de natuur ervan door een toename in biodiversiteit en een verbetering van de natuurkwaliteit door onder andere een hogere grondwaterstand. Eveneens spreken verschillende actoren van meervoudige oplossingen in relatie tot water vasthouden. Er kunnen oplossingen gezocht worden binnen landbouwgebied, stedelijk gebied en natuurgebied die bijdragen aan de infiltratie en het vasthouden van hemelwater in de bodem, bijvoorbeeld het afkoppelen van regenpijpen in woonwijken en het vervangen van naaldbomen door loofbomen. Dit leidt ertoe dat er op de lange termijn voldoende grondwater beschikbaar is voor de drinkwaterwinning, maar eveneens de natuur en landbouwgronden van voldoende water zijn voorzien ter bevordering van de kwaliteit (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. pp. 79-80; ZLTO, Bijlage C4, p. 137; Benegora, Bijlage C6, p. 172).

Wat betreft langetermijndenken, zijn de meningen verdeeld over de mate waarin dit naar voren komt in de huidige beleidspraktijk rondom grondwater in de regio Brabantse Wal. Zo stelt Evides (Bijlage C3) dat zij de aanleg van de transportleiding naar de Groote Meer zien als een oplossing die een langetermijnvisie uitdraagt, want “[z]o’n transportleiding wordt aangelegd voor minstens dertig jaar en met mogelijkheid tot verlenging” (p. 125). Over het algemeen is Evides tevreden met de mate van langetermijndenken binnen het beleidsmonopolie en vindt zij dat dit terugkomt in de tijdsperiodes die in acht genomen worden bij het opstellen van maatregelen. Waar de huidige meervoudigheid in samenwerking wordt toegeschreven aan het ontstaan van het samenwerkingsconvenant, ziet Evides (Bijlage C3) het convenant ook als de causale factor voor de incorporatie van langetermijndenken: “[I]k denk dat op de Brabantse Wal ... sinds 2009, 2010, sinds die convenantpartijen die [*sic*] bij elkaar zijn gekomen, wordt daar al best wel lange termijn gedacht” (p. 125). De plaatsgevonden systeemverandering een decennium geleden lijkt dus vanuit het perspectief van Evides teweeg te hebben gebracht dat er in zeker mate tot meervoudig langetermijndenken is gekomen.

Andere partijen zien deze maatregelen echter niet als een vorm van langetermijndenken, doordat zij technische ingrepen zien als tijdelijke oplossingen. Zo stelt Natuurmonumenten (Bijlage, C5, p. 150) dat zij uiteindelijk toe wil naar een watersysteem dat zonder dergelijke technische ingrepen in balans is. Buitenstaanderspartijen stellen eveneens vraagtekens bij de mate van meervoudig langetermijndenken in de regio. Zo stelt NAMIRO dat er wel de samenwerking wordt opgezocht tussen de sectoren, maar de genomen maatregelen onvoldoende in lijn zijn met integraliteit, wanneer er naar de gehele Brabantse wal wordt gekeken. Hierbij verwijst zij naar het nauwe perspectief dat zich richt op de Groote Meer en technische maatregelen, zoals eerder besproken is in het kader van beperkte rationaliteit. Dit zorgt ervoor dat organisaties wel degelijk buiten hun geijkte functies treden, maar in de oplossingen in mindere mate meervoudigheid naar voren laten komen. NAMIRO (Bijlage C7) beschrijft dit als volgt: “Dus zij doen wel ... pogingen, maar als je naar het geheel kijkt, ja, dan denk [ik] dat dat toch nog altijd onvoldoende is” (p. 192). Zoals eerder ook benoemd is, is er daardoor voornamelijk sprake van meervoudigheid op het gebied van samenwerking en in tweede plaats op het gebied van oplossingen. Ondanks de eerdere veranderingen in het beleidssysteem waardoor er aandacht is gekomen voor meervoudig langetermijndenken, lijkt er dus nog ruimte te zijn voor ontwikkeling op dit gebied binnen de grondwaterbelevingsvorming in de regio Brabantse Wal.

Wanneer respondenten vrijer nadenken over mogelijke ontwikkelingen in het grondwaterbeleid, komen ook oplossingen naar voren die in grotere mate dit meervoudig

langetermijndenken bevatten. Eerder in deze paragraaf zijn al voorbeelden genoemd over ontwikkelingen op de middellange termijn, zoals meer water vasthouden en overgangszones tussen natuurgebied en landbouwgrond. Op de lange termijn zien veel respondenten voor zich dat drinkwater een andere positie krijgt binnen onze consumptie. Mogelijkerwijs wordt het hoogstaande drinkwater, zoals dat gewonnen wordt op de Brabantse Wal, alleen nog maar gebruikt om te drinken in de toekomst. Andere handelingen, zoals douchen, het toilet doorspoelen of wassen, zullen dan gedaan worden met water van mindere kwaliteit, bijvoorbeeld door oppervlaktewater te winnen (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 89; NAMIRO, Bijlage C7, pp. 193-194; ZLTO, Bijlage C4, p. 144). Eveneens kan gedacht worden aan een verhoging van de drinkwaterprijs, zodat men meer gestimuleerd wordt om water te besparen (Provincie Noord-Brabant, Bijlage C1, p. 89; NAMIRO, Bijlage C7, pp. 193-194; ZLTO, Bijlage C4, p. 144; Waterschap Brabantse Delta, Bijlage C2, p. 109; Natuurmonumenten, Bijlage C5, p. 158). Deze vorm van gedragsverandering in de waterconsumptie zien de meeste actoren niet zomaar gebeuren en bestempelen zij dan ook als een radicaal toekomstbeeld. Toch is het opvallend dat bij een reflectieve vraag die opengesteld is de meerderheid van de respondenten met eenzelfde verandering in het grondwaterbeleid komt.

Een aantal respondenten gaven ook aan dat zij het lastig vinden om sterk buiten de gebaande paden te denken en met radicale toekomstbeelden te komen of dat zij twijfels hebben bij het formuleren van visiebeelden. Zo stelt de ZLTO (Bijlage C4, pp. 140-142) dat een toekomstvisie formuleren op hoofdlijnen waardevol kan zijn, voornamelijk als de verscheidenheid aan regionale kansen worden meegenomen, maar stelt zij ook dat harde toekomstdoelen kunnen leiden tot onmogelijke uitvoering, doordat het verloop van ontwikkelingen onzeker is. Daarmee stelt zij dat langetermijndenken kan bijdragen aan het verbreden van beleidsalternatieven, maar dat het een negatieve doorwerking kan hebben wanneer er te strak aan wordt vastgehouden. Benegora (Bijlage C6, p. 174; 176) trekt eveneens het formuleren van meervoudige langetermijnvisies in twijfel, maar dan voornamelijk door de omvang van oplossingen die uit dergelijke visies kunnen komen. Zij stelt dat de samenwerking en de uitvoering van grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal redelijk stabiel en positief verloopt, waardoor dergelijke visies kunnen leiden tot onnodige benadeling van sectoren. Hierbij verwijst zij voornamelijk naar het mogelijk volledig stoppen van drinkwaterwinning op de Brabantse Wal, wat een negatieve uitwerking kan hebben op de leefomgevingskwaliteit voor de burgers daar. Deze twee voorbeelden laten zien dat niet alle organisaties in gelijke mate de

bijdrage inzien van meervoudig langetermijndenken of kaders stellen aan deze manier van beleidsdenken.

Ten slotte, wanneer men kijkt naar onderliggende factoren die door respondenten aangedragen worden die van toepassing zijn op een mogelijke systeemverandering, wordt er voornamelijk gekeken naar de houding van beleidsmakers. Zo stelt Evides (Bijlage C2) dat “naarmate mensen ... op de werkmakrt komen die iets jonger zijn, die breder zijn opgeleid, dat dan ook de nuances en de integraliteit, gewoon de manier van denken verandert” (p. 126). Of er veranderingen plaatsvinden zou dus in grote mate afhankelijk zijn van de verantwoordelijke beleidsmakers van dat moment en zij stelt dat een verandering in type beleidsmakers momenteel bezig is: “[D]ie wisseling vindt nu plaats, denk ik, sinds een jaar of vijf en ik denk dat we nog tien jaar aan het wisselen zijn” (Evides, Bijlage C2, p. 126). Daarmee wordt voornamelijk de causale verklaring van het strategisch gebruik van externe gebeurtenissen uitgebreid, doordat Evides stelt dat er eveneens personen verantwoordelijk moeten zijn die nieuwe meervoudige visies formuleren, accepteren en implementeren.

Kortom, in zekere mate is er al sprake van meervoudig langetermijndenken binnen het beleidsmonopolie in de regio Brabantse Wal. Evides schrijft deze manier van denken toe aan het samenwerkingsconvenant, waardoor de verschillende organisaties bij elkaars domeinen betrokken zijn geraakt. In de vorm van meervoudigheid komt dit eveneens naar voren, doordat er vooral integraliteit op procesniveau aanwezig is en in mindere mate op oplossingsniveau (Rayner & Howlett, 2009a, p. 100). Over de aanwezigheid van langetermijndenken zijn de meningen verdeeld, voornamelijk doordat organisaties tegenstrijdige opvattingen hebben over de gewenste vorm van beleidsalternatieven. De partijen die technische maatregelen steunen lijken in grotere mate het langetermijndenken terug te zien dan de partijen die toe willen naar andere maatregelen. Alleszins is er nog ruimte om tot meer meervoudig langetermijndenken te komen, bijvoorbeeld door het focusgebied te vergroten zoals in de overgangszones die Natuurmonumenten voor ogen heeft. Een laatste opvallende constatering in deze paragraaf is dat de meerderheid van respondenten eenzelfde toekomstvisie hebben, namelijk een verandering in het gebruik en de prijs van hoogstaand drinkwater. Zij zien dit zelf niet als een verandering die spoedig plaats zal vinden, maar er lijkt in ieder geval overeenstemming te zijn over een richting waarin het grondwaterbeleid zich zou kunnen ontwikkelen.

4.4 Samenvatting

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het onderzoek naar een mogelijke verandering richting meervoudig langetermijndenken binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal

gepresenteerd. Dit heeft plaatsgevonden aan de hand van de vier factoren die in het theoretisch kader zijn beschreven als mogelijke verhinderaars of katalysatoren voor radicale beleidsveranderingen, namelijk een stabiel beleidsmonopolie en beperkte rationaliteit enerzijds en hiërarchische inmenging en externe gebeurtenissen anderzijds. Op basis van de interviews is naar voren gekomen dat er sprake is van een uitermate stabiel beleidsmonopolie. Dit is het gevolg van een samenwerkingsconvenant dat een aantal jaren geleden is opgesteld, waarin de verschillende belangengroepen zijn opgenomen. Het beleidsmonopolie is dus in zekere zin geïnstitutionaliseerd onder leiding van de provincie Noord-Brabant, waardoor er een evenwicht bestaat tussen de verschillende partijen. Wat betreft de andere verhinderende factor, is gebleken dat er voornamelijk aandacht is voor technische alternatieven sinds een aantal jaren. Dit lijkt het gevolg te zijn geweest van een intern leerproces onder de betrokken partijen.

Wanneer men kijkt naar de mogelijke positieve factoren voor grootschalige beleidsveranderingen, komt naar voren dat men inmenging bij hogere overheidsniveaus probeert te genereren. Organisaties geven aan dat zij het landelijke of Europese niveau nodig hebben voor financiering en regelgeving om op regionaal niveau tot uitvoering te kunnen komen. De mate waarin er daadwerkelijk hiërarchische inmenging in het grondwaterbeleid zal plaats gaan vinden is in grote mate afhankelijk van de huidige kabinetsformatie. De andere positieve factor, het strategisch gebruik van externe gebeurtenissen, lijkt eveneens te spelen onder de betrokken partijen. Alle verschillende partijen geven aan de verdrogingsproblematiek onder de aandacht te proberen te brengen bij politici en de samenleving, maar natuurorganisaties zijn hier het meest prominent mee bezig. Er lijkt ook daadwerkelijk meer aandacht te komen, eveneens in combinatie met de stikstofproblematiek, maar of deze aandacht aanhoudt en of het grootschalige verandering ten gevolge zal hebben wordt door enkele actoren in twijfel getrokken.

Ten slotte is in de laatste paragraaf gekeken naar de huidige aanwezigheid van meervoudig langetermijndenken binnen het beleidsmonopolie. Hierin komt naar voren dat sommige actoren dit wel zien terugkomen in de beleidsvorming, maar andere actoren hier vraagtekens bij plaatsen. Alleszins lijkt er nog ruimte te zijn voor een groei in meervoudig langetermijndenken binnen het beleidsmonopolie omtrent grondwater in de regio Brabantse Wal. In het volgende concluderende hoofdstuk zal beargumenteerd worden in hoeverre een dergelijke verandering ook daadwerkelijk plaats zal gaan vinden.

Hoofdstuk 5. Conclusie

Dit onderzoek heeft een bijdrage geleverd aan de theorieën omtrent radicale beleidsveranderingen door te kijken naar factoren die een mogelijke toekomstige verandering kunnen verklaren. De voorafgaande resultatensectie en de bijbehorende beleidstheorieën hebben de basis gelegd voor een antwoord op de hoofdvraag van dit onderzoek: “Welke factoren dragen eraan bij dat er op meervoudig langetermijndenken wordt overgegaan binnen het grondwaterbeleid in de regio Brabantse Wal?”. Naast de beantwoording van deze vraag zullen in dit concluderende hoofdstuk de maatschappelijke implicaties besproken worden voor de regio Brabantse Wal. Ten slotte zal er in de laatste paragraaf gereflecteerd worden op het verloop van het onderzoek en mogelijke paden getoond worden voor verdere verdieping binnen de theorievorming omtrent beleidssysteemveranderingen.

5.1 Conclusie

In dit onderzoek stonden vier factoren centraal die een invloed kunnen hebben op beleidssysteemveranderingen: een stabiel beleidsmonopolie, beperkte rationaliteit, hiërarchische inmenging en strategisch gebruik van externe gebeurtenissen. Waar de eerste twee factoren een verhinderende rol zouden hebben, vanwege de incrementele beleidsvormingsprocessen die zij veroorzaken (Hall, 1993, pp. 278-280), zouden de andere twee factoren een stimulerende rol hebben door de positionering van nieuwe dominante visies binnen het beleidsmonopolie (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 191; 194). De theorieën omtrent deze factoren en hun relatie tot radicale veranderingen zijn veelal gebaseerd op historisch verklarende ontwikkelingen (vgl. Hall, 1993), terwijl in dit onderzoek is gekeken naar huidige tendensen en de ruimte die er is voor een toekomstige beleidssysteemverandering.

In de resultatensectie komt naar voren dat een stabiel beleidsmonopolie van zeer grote invloed is op een incrementele vormgeving van de beleidspraktijk. Op het moment dat discussiërende belangengroepen verenigd worden in een vastgelegd centraal overleg, dan lijkt de mogelijkheid om radicale vernieuwingen aan te kunnen dragen af te nemen. De druk die normaal gesproken minderheids- of buitenstaandersgroepen zouden kunnen uitoefenen op het beleidsmonopolie vermindert namelijk, doordat deze groepen opgenomen zijn in de overlegpraktijk. De samenwerking tussen tegenstrijdige belangengroepen leidt ertoe dat er integraliteit opgezocht wordt, aangezien er interne overeenstemming wordt gezocht en daarbij over domeinen heen gekeken wordt voor oplossingen. Hierdoor wordt meervoudig

langetermijndenken in zekere mate opgenomen in de beleidsvorming. Echter zorgt de samenwerking eveneens voor een nauwe focus op de problematieken en oplossingen die geprioriteerd worden door de samenwerkende organisaties door de vaststelling van gezamenlijke doelstellingen, waardoor radicale veranderingen achterwege zullen blijven. Hierin komt naar voren dat een stabiel beleidsmonopolie en beperkte rationaliteit in relatie tot elkaar kunnen staan, indien er vanuit het beleidsmonopolie als groep gehandeld wordt. Dit zorgt er namelijk voor dat er niet alleen individuele beperkte rationaliteit is, maar dat er tegelijkertijd als samenwerking een tekort aan capaciteiten kan zijn om richting alternatieve beleidsideeën te bewegen. Een intensieve samenwerking tussen tegengestelde belangengroepen kan dus zorgen voor meervoudig langetermijndenken binnen het beleidsmonopolie, maar dit zal slechts plaatsvinden op een beperkt gedeelte van de algehele beleidsopgave.

Kijkend naar de stimulerende factoren is het zichtbaar dat hiërarchische beslissingen een grote rol spelen in de beleidspraktijken op lokaal en regionaal niveau. Aangezien er momenteel veelal naar gebiedsgerichte aanpakken wordt gekeken voor oplossingen voor bodem- en wateropgaven, is het interessant dat op gebiedsniveau landelijke ontwikkelingen juist nodig zijn om verandering te kunnen initiëren. Organisaties hebben zowel financiering als beleidskaders en regelgeving nodig vanuit landelijk of Europees niveau om grootschalige maatregelen te kunnen implementeren. Mogelijke hiërarchische inmenging, bijvoorbeeld als gevolg van de huidige kabinetsformatie, zullen daarom doorwerken in regionale ontwikkelingen. Opvallend in dit onderzoek is dat de centrale organisaties binnen het beleidsmonopolie deze hiërarchische inmenging pogen te stimuleren, bijvoorbeeld door te lobbyen bij hogergeplaatste besluitvormingsorganen. Hierbij maken zij eveneens gebruik van externe gebeurtenissen, zoals de droge zomers en de stikstofproblematiek, om hun visies kracht bij te zetten. Deze ontwikkeling is niet in overeenstemming met de beleidstheorieën die stellen dat voornamelijk buitenstaanderspartijen externe gebeurtenissen zullen aangrijpen voor nieuwe perspectieven (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194; Hall, 1993, p. 288; Dearing en Rogers, 1996, pp. 37-39), aangezien binnen dit onderzoek duidelijk wordt dat actoren binnen het beleidsmonopolie eveneens strategisch gebruik maken van externe gebeurtenissen, maar dan als lobbyinstrument om hiërarchische inmenging te veroorzaken. Naast een relatie tussen de twee verhinderende factoren, lijkt er eveneens een relatie te zijn tussen de twee stimulerende factoren binnen dit onderzoek, doordat het strategisch gebruik van externe gebeurtenissen wordt ingezet om hiërarchische inmenging te veroorzaken.

Er kan dus gesteld worden dat een stabiel beleidsmonopolie met bijkomende beperkte rationaliteit binnen deze groep een beleidssysteemverandering verhindert, terwijl hiërarchische

inmenging radicale veranderingen kan stimuleren. Een interessant gegeven is dat deze hiërarchische inmenging niet alleen vanuit landelijke of Europese besluitvormingsorganen zelf komt, maar dat de lokale en regionale organisaties actief dit proberen te stimuleren om op gebiedsniveau ontwikkelingen te realiseren. Dit betekent dat het regionale beleidsmonopolie zowel een beleidssysteemverandering verhindert als stimuleert, aangezien de organisaties in hun interne praktijken slechts beperkt bewegen richting meervoudig langetermijndenken, maar in hun externe lobbypraktijken wel deze zienswijze centraal stellen. Dit kan verklaard worden vanuit de eerdere stelling dat regionale organisaties landelijke of Europese financiering en regelgeving nodig hebben voor ontwikkelingen. Zij gebruiken daardoor wellicht het meervoudig langetermijndenken eerder om op hiërarchisch niveau deze nieuwe perspectieven verwezenlijkt te krijgen in algemeen beleid of om meer financiering te verkrijgen voor hun huidige doelstellingen, terwijl zij binnen hun eigen praktijken zich vooral richten op incrementeel beleid vanwege de belemmeringen die hun beperkte rationaliteit hen oplegt om een alternatieve denkwijze aan te nemen.

Daarmee heeft dit onderzoek getoond dat er niet zozeer een tegenstrijdige verhouding is tussen een incrementeel beleidsvormingsproces binnen een beleidsmonopolie en een druk voor verandering van buitenstaanders- en minderheidsgroepen, maar dat de relatie binnen een beleidsmonopolie eveneens verhinderend en stimulerend kan zijn. Centrale organisaties richten zich binnen de regionale samenwerking op problematieken en oplossingen die vastgesteld zijn, maar zoeken eveneens op hoger niveau naar ondersteuning voor toekomstige ontwikkelingen, waardoor het meervoudig langetermijndenken zowel geremd als gestimuleerd wordt, afhankelijk van de interne of externe praktijk waarnaar gekeken wordt. Over het algemeen lijkt er voornamelijk sprake te zijn van incrementele processen, aangezien radicale veranderingen momenteel nog niet geïnitieerd worden, maar slechts gebruikt worden als een lobbymiddel voor financiering en hiërarchische regelgeving. Daarmee komen de conclusies van dit onderzoek voornamelijk overeen met het perspectief van Lindblom (1979) dat stelt dat beleidsvormingsprocessen op incrementele wijze plaatsvinden, waardoor de geldigheid van deze theorie het sterkst gewaarborgd wordt binnen dit onderzoek. Echter is er eveneens getoond dat er een zekere mate van dynamiek aanwezig is binnen dit incrementele proces op het gebied van lobbyen voor hiërarchische inmenging. Dit is tot op zekere hoogte overeenkomstig met de theorieën van Hall (1993) en Sabatier (1987) wanneer men kijkt naar de wil om tot verandering te komen. Zoals eerder gesteld bestaat er wel een verschil tussen de conclusies en deze theorieën op basis van het feit dat centrale organisaties binnen het beleidsmonopolie pogen radicale veranderingen te initiëren in plaats van buitenstaanderspartijen. Kortom, dit onderzoek heeft

getoond dat beleid veelal op incrementele wijze wordt vormgegeven vanwege de beperkte rationaliteit van actoren, maar dat men eveneens rekening moet houden met de dynamiek van de beleidsvormingspraktijk die in enige mate radicale veranderingen zou kunnen veroorzaken.

5.2 Maatschappelijke implicaties

Als casus voor dit onderzoek is de grondwaterbeleidsvorming in de regio Brabantse Wal gebruikt. Op basis van de resultaten kunnen enkele conclusies getrokken worden over de mogelijke beleidssysteemverandering richting meervoudig langetermijndenken binnen deze specifieke praktijk. Allereerst kan gesteld worden dat het stabiele beleidsmonopolie in de vorm van het samenwerkingsconvenant radicale veranderingen zal verhinderen. Op zichzelf is de oprichting van de samenwerking een aantal jaren geleden een grootschalige verandering geweest, doordat discussiërende organisaties zijn verenigd om de integraliteit op te zoeken. Dit heeft ervoor gezorgd dat er momenteel al in enige mate sprake is van meervoudig langetermijndenken. Echter is er een sterke focus op de Groote Meer, een ven op de Brabantse Wal, en technische maatregelen om de natuurkwaliteit hiervan te herstellen. Actoren lijken weinig ruimte te zien om een grootschalige integrale benadering aan te nemen, mede door de beperkte rationaliteit. Dit hoeft alleszins geen probleem te zijn voor de effectiviteit van het samenwerkingsconvenant, maar het is wel een verhinderende factor voor radicale verandering.

Tegelijkertijd lijken organisaties actief bezig te zijn om de verdrogingsproblematiek op de landelijke en maatschappelijke agenda te krijgen. Hiermee wordt gepoogd om aandacht te genereren voor waterbeleid en verandering te stimuleren in consumptie. De natuurorganisaties nemen de meest prominente rol in binnen het strategisch gebruik van de afgelopen droge zomers om de druk op de natuur te tonen, maar eveneens grijpen andere actoren deze gebeurtenis aan. Verschillende organisaties geven aan dat er meer aandacht en bewustzijn lijkt te komen, maar er worden vraagtekens geplaatst door sommige over de mate waarin deze droge zomers daadwerkelijk een momentum zijn. Alleszins zal hiërarchische inmenging door de aandacht voor de verdrogingsproblematiek de route zijn om tot meer meervoudig langetermijndenken te komen binnen de grondwaterbeleidsvorming in de regio Brabantse Wal, maar het valt sterk te betwijfelen of dit ook daadwerkelijk zal gebeuren. Kortom, een grootschalige beleidsverandering richting meervoudig langetermijndenken zal niet vanuit de interne praktijk komen, maar zal het gevolg moeten zijn van een landelijke verandering in het grondwaterbeleid die zijn doorwerking heeft op gebiedsniveau, waardoor de lobbypraktijken de meest vruchtbare aanpak is om een beleidssysteemverandering te bewerkstelligen.

5.3 Discussie

In de conclusie is er gesteld dat centrale organisaties binnen een beleidsmonopolie zowel een radicale verandering kunnen verhinderen als stimuleren, wat in zekere mate strijdig is met de beleidstheorieën die stellen dat radicale veranderingen worden geïnitieerd door buitenstaanders- en minderheidspartijen (Jenkins-Smith & Sabatier, 1994, p. 194; Hall, 1993, p. 288). Aangezien er in dit onderzoek gebruik is gemaakt van een enkelvoudige casestudy, zou het kunnen zijn dat deze conclusies het resultaat zijn van een unieke beleidspraktijksituatie. Echter zijn vanuit de meeste onderzoeken naar beleidssysteemveranderingen kwalitatief van aard (Pierce, Peterson, Jones, Garrard, & Vu, 2017, p. 26) en de conclusies komen in zekere mate voor binnen andere casussen. Zo stelt Litfin (2000, p. 239) dat de grote rol van hiërarchische inmenging binnen beleidsveranderingsonderzoeken, in deze thesis zelfs gezien als gewenst door centrale organisaties, het gevolg is van de focus op natuurbeleid, aangezien dit domein sterker beïnvloed wordt door internationale regelgeving dan andere beleidsdomeinen. Daarom kan gesteld worden dat de conclusies van dit onderzoek en de generaliseerbaarheid ervan tot op zekere hoogte gewaarborgd zijn.

Deze thesis toont interessante voorspellende inzichten op het vlak van beleidssysteemveranderingen die verder uitgediept kunnen worden in toekomstig onderzoek. Allereerst zou er gedacht kunnen worden aan een onderzoek dat een beleidsvormingspraktijk bestudeert over een langere termijn. Hierdoor kan de onzekerheid over mogelijke radicale veranderingen afgenomen worden, doordat het aan kan tonen of de geformuleerde verwachtingen daadwerkelijk plaatsvinden. De conclusies over de verhinderende en stimulerende factoren van een beleidssysteemverandering kunnen daarmee in zekere mate gevalideerd worden binnen hetzelfde onderzoek. Een tweede mogelijkheid voor vervolgonderzoek betreft de focus op de verhouding tussen interne en externe praktijken van centrale organisaties in relatie tot grootschalige veranderingen. Deze thesis heeft aangetoond dat dezelfde organisaties verantwoordelijk zijn voor een verhindering en een stimulering van verandering, wat een interessant startpunt is voor vervolgonderzoek. Deze studie zou zich kunnen richten op de manier waarop de actoren hun interne doelstellingen en hun externe lobbypraktijken balanceren en met elkaar verbinden. Alleszins heeft deze thesis interessante onderwerpen aangesneden voor vervolgonderzoek over het duiden en voorspellen van beleidssysteemveranderingen, waardoor beleidstheorieën aangescherpt en verrijkt kunnen worden.

Literatuurlijst

- Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: Chicago University Press.
- Blatter, J., & Haverland, M. (2012). *Designing Case Studies: Explanatory Approaches in Small-N Research*. Londen/New York: Palgrave Macmillan.
- Bleijenbergh, I. (2016). *Kwalitatief onderzoek in organisaties* (2^e ed.). Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Bromley-Trujillo, R., & Poe, J. (2020). The importance of salience: public opinion and state policy action on climate change. *Journal of Public Policy*, 40(2), 280-304.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Middleton Stone, M. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44-55.
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan.
- Chong, D. (1993). How people think, reason, and feel about rights and liberties. *American journal of political science*, 37(3), 867-899.
- Creswell, J. W. & Poth, C. N. (2018). *Qualitative Inquiry & Research Design*. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Deakin, H., & Wakefield, K. (2014). Skype interviewing: reflections of two PhD researchers. *Qualitative Research*, 14(5), 603-616.
- Dearing, J. W., & Rogers, E. M. (1996). *Agenda Setting*. Londen: SAGE Publications.
- Drews, S., & Van den Bergh, J. C. J. M. (2016). What explains public support for climate policies? A review of empirical and experimental studies. *Climate Policy*, 16(7), 855-876.
- Evers, J., & De Boer, F. (2012). *The qualitative interview: Art and skill*. Den Haag: Eleven International Publishing.
- Evides. (2014). *Jaarverslag 2014*. Geraadpleegd van <https://www.evides.nl/over-evides/de-organisatie/jaarverslagen>
- Friese, S. (2012). *Qualitative Data Analysis with ATLAS.ti*. Londen: SAGE Publications.
- Gerring, J. (2006). *Case study research: Principles and practices*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hara, K. (2020). Future Design for Sustainable Water Resource Use from the Perspective of Ground Water Management. In T. Saijo (Red.), *Future Design* (pp. 105-120). Singapore: Springer.
- Jenkins-Smith, H. C. & Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public Policy*, 14(2), 175-203.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- Kuhn, T. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions* Chicago: University of Chicago Press.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19, 79-88.
- Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39(6), 517-526.
- Litfin, K. (2000). Advocacy Coalitions Along the Domestic-Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy. *Policy Studies Journal*, 28(1), 236-252.
- Luderer, G., Bertram, C., Calvin, K., De Cian, E., & Kriegler, E. (2016). Implications of weak near-term climate policies on long-term mitigation pathways. *Climatic Change*, 136(1), 127-140.
- Metz, F., & Ingold, K. (2017). Politics of the precautionary principle: Assessing actors' preferences in water protection policy. *Policy Sciences*, 50, 721-743.
- Myers, M. (2013). *Qualitative Research in Business & Management* (2^e ed.). Londen: SAGE Publications.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- Pierce, J. J., Peterson, H. L., Jones, M. D., Garrard, S. P., & Vu, T. (2017). There and back again: A tale of the advocacy coalition framework. *Policy Studies Journal*, 45(1), 13-46.
- Provincie Noord-Brabant. (2014). *Samen sterk voor herstel Brabantse Wal*. Geraadpleegd van <https://www.brabant.nl/pers/persberichten/download?qvi=50016>
- Provincie Noord-Brabant. (2018). *Beheerplan Brabantse Wal*. Geraadpleegd van https://www.brabant.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuur/natura_2000/beheerplan-brabantse-wal

- Provincie Noord-Brabant. (2020a). *Visie Klimaatadaptatie*. Geraadpleegd van <https://www.klimaatadaptatiebrabant.nl/k/n442/news/view/3135/2025/naar-een-klimaatproof-brabant.html>
- Provincie Noord-Brabant. (2020b). *Samenwerken aan robuust grondwater in de Brabantse Wal*. Geraadpleegd van <https://www.brabant.nl/actueel/nieuws/water/2020/samenwerken-aan-robuust-grondwater-in-de-brabantse-wal>
- Provincie Noord-Brabant. (2021). *Gebiedsfactsheet Brabantse Wal* [Intern document].
- Rayner, J., & Howlett, M. (2009a). Introduction: Understanding integrated policy strategies and their evolution. *Policy and Society*, 28(2), 99-109.
- Rayner, J., & Howlett, M. (2009b). Conclusion: Governance arrangements and policy capacity for policy integration. *Policy and Society*, 28(2), 165–172.
- Sabatier, P. A. (1987). Knowledge, Policy-Oriented Learning, and Policy Change: An Advocacy Coalition Framework. *Knowledge*, 8(4), 649-492.
- Sabatier, P. A. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1), 98-130.
- Saijo, T. (Red.) (2020). *Future Design*. Singapore: Springer.
- Schouten, C. (2020, 5 oktober). Beantwoording vragen over de oorzaken van droogte en de gevolgen voor natuur [Kamerbrief]. Geraadpleegd van <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/10/05/beantwoording-kamervragen-over-de-oorzaken-van-droogte-en-de-gevolgen-voor-natuur>
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization* (3^e ed.). Londen: Macmillan.
- Sprinz, D. F. (2009). Long-Term Environmental Policy: Definition, Knowledge, Future Research. *Global Environmental Politics*, 9(3), 1-8.
- Swanborn, P. (2010). *Case study research: What, why and how?* Londen: SAGE Publishing.
- Uwasu, M. (2020). Future Generations Correcting Markets and Democracy—Research Needs in Future Design. In T. Saijo (Red.), *Future Design* (pp. 37-48). Singapore: Springer.
- Van Thiel, S. (2014). *Research Methods in Public Administration and Public Management*. Londen/New York: Routledge.
- Voß, J. P., Smith, A., & Grin, J. (2009). Designing long-term policy: Rethinking transition management. *Policy Sciences*, 42(4), 275-302.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: SAGE Publications.