



Droogte in de Achterhoek

*Een onderzoek naar de aanpak van een sluipende crisis met een focus op
temporaliteit*

Masterscriptie

Hannah van Delden

Juli 2022



**Universiteit
Utrecht**

Titel	Droogte in de Achterhoek
Ondertitel	Een onderzoek naar de aanpak van een sluipende crisis met een focus op temporaliteit
Opleiding	Bestuur & Beleid (MSc.)
Instituut	Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap (USBO)
Auteur	H.E.E. (Hannah) van Delden
Studentnr.	6003265
Eerste lezer	Prof. Dr. Barbara Vis
Tweede lezer	Dr. Hans Vollaard
Onderzoekperiode	Februari 2022 – juli 2022
Plaats	Utrecht en de Achterhoek

**Afbeelding op titelpagina komt van NU.nl (2020)*

Voorwoord

Een sluipende crisis. Het schrijven van deze scriptie was voor mij als een sluipende crisis: (te) vaak won de waan van de dag. Tot tweemaal toe vormde corona de acute crisis, waardoor het sluipende vraagstuk op de lange baan werd geschoven. Wat een opluchting, wat een blijdschap en wat een trots dat het eindproduct nu af is.

Hoewel het met vlagen een strijd was om het onderzoek op papier te krijgen, heb ik mij met veel plezier op het droogtevraagstuk in de Achterhoek gestort. Gegrepen door de nuchtere en gemotiveerde Achterhoekers, die de strijd met droogte aan willen gaan. Gegrepen door de urgentie van het vraagstuk. Gegrepen door de complexiteit van het geheel. Ik had niet durven hopen dat een onderwerp na zes maanden zwoegen nog zo interessant zou zijn. Met veel plezier heb ik mijn steentje bijgedragen om het sluipende onderwerp een beetje extra aandacht te geven.

Het huidige resultaat had ik niet kunnen bereiken zonder een aantal personen om mij heen. Ten eerste ben ik een woord van dank verschuldigd aan mijn begeleider, Barbara, die mij van kritische feedback voorzag, aanzette tot denken en tegelijkertijd ruimte bood aan het tempo van mijn traject. Dank voor de plezierige samenwerking. Mijn dank gaat ook uit naar alle betrokken respondenten, die mij niet alleen van interessante informatie wisten te voorzien, maar ook bereid waren mee te denken en te zoeken naar andere relevante actoren. Daarnaast dank ik mijn zus en vader voor hun scherpe blik en tijd en vrienden voor hun steun en de hulp bij de transcripten. Tot slot gaat mijn dank uit naar mijn vriend die mij aanmoedigde, steunde en altijd het vertrouwen gaf dat ik er op een manier wel zou komen.

Met deze scriptie komt een einde aan mijn tijd als student op de USBO, Universiteit Utrecht. Wat was het een mooie, leerzame en interessante tijd! Ik heb genoten, maar ben blij en dat het er nu op zit. Tijd voor een mooie volgende stap. Ik ben benieuwd waar de toekomst mij brengt.

Samenvatting

Crises worden gekenmerkt door dreiging, urgentie en onzekerheid. Ze kunnen voor komen in acute of in sluipende vorm. De sluipende crisis, waarbij de temporele factor anders ligt dan bij een acute crisis, wordt vaak minder urgent geacht, waardoor een treffende aanpak uitblijft. Over het treffend aanpakken van een sluipende crisis is relatief weinig bekend binnen de literatuur. Het is interessant om te onderzoeken of het creëren van langetermijnbeleid kan helpen bij de aanpak van een sluipende crisis, vanwege het vergelijkbare temporele aspect: gericht op een ruime tijdshorizon. Het ontwikkelen van langetermijnbeleid is geen gemakkelijke opgave, maar niet onmogelijk. Vier factoren die het ontwikkelen van dergelijk beleid bevorderen worden besproken in dit onderzoek: electorale zekerheid, zicht op winsten van het beleid, institutionele capaciteit en framing. Mogelijk kan er bij de aanpak van een sluipende crisis worden geleerd van de ontwikkeling van langetermijnbeleid. Dit vraagstuk staat centraal in dit onderzoek. Door middel van een kwalitatieve casestudy is gekeken in hoeverre inzichten over het creëren van langetermijnbeleid kunnen helpen bij de aanpak van een sluipende crisis.

Deze vraag is onderzocht aan de hand van de casus 'droogte in de Achterhoek'. Droogte in de Achterhoek kan worden beschouwd als een sluipende crisis. Het wordt steeds droger in Nederland, waardoor de kans op hevige problemen als gevolg van droogte, bijvoorbeeld drinkwatertekorten, bosbranden, verzilting of verzakking van huizen, toeneemt. Het probleem staat in de Achterhoek op de agenda, maar een treffende, lange termijn aanpak staat nog in de kinderschoenen. De aanpak krijgt vorm via een samenwerking tussen 19 partijen, bestaande uit onder andere provincie, gemeenten, waterschap en verschillende belangenorganisaties. De samenwerking ontstond na drie opeenvolgende droge zomers, wat de urgentie van het vraagstuk onderstreepte. Hierdoor ontstond momentum om het vraagstuk aan te pakken. Binnen de Achterhoek worden veel maatregelen getroffen die op korte termijn droogte aanpakken. Maatregelen gericht op de lange termijn krijgen nog beperkt vorm. Echter, een goede samenwerking kan als randvoorwaarde worden gezien voor het creëren van effectief langetermijnbeleid. Hier wordt momenteel uitgebreid op ingezet in de Achterhoek.

Uit het onderzoek blijkt dat twee van de factoren die van invloed zijn op het creëren van langetermijnbeleid zeer relevant zijn (of minstens kunnen zijn) voor de aanpak van droogte in de Achterhoek: *framing* en *capaciteit*. Framing wordt niet bewust ingezet, maar er wordt bewust gewerkt aan beeldvorming en bepaalde woorden worden bewust gekozen of weggelaten. Bij capaciteit speelt in de Achterhoek voornamelijk het tekort aan goed personeel. De andere twee factoren bleken (op dit moment) minder relevant voor de Achterhoek. *Electoral (on)zekerheid* lijkt nog nauwelijks een rol te spelen omdat droogte (nog) niet gepolitiseerd is. De kans is echter groot dat het politieke karakter wel toeneemt de komende tijd, waardoor de factor ook relevant wordt. *Vooruitzicht op winsten* speelt in dit onderzoek een kleine rol, doordat binnen deze context de kans op winsten behoorlijk groot lijkt te zijn en de factor niet als een knelpunt wordt beleefd. De analyse van het onderwerp geeft wel aanleiding om te verwachten dat het onderwerp bij een andere sluipende crisis belemmerend kan werken.

Uit dit onderzoek komt ook naar voren dat bij de aanpak van deze sluipende crisis momentum een grote rol speelt en dat het inkleuren van toekomstbeelden kan helpen om droogte aan te pakken. Ook blijkt het nuttig om een lange termijnblik te gebruiken bij de aanpak van een sluipende crisis. Door te richten op een ruime tijdshorizon wordt de kans op een eenzijdige focus op de korte termijn verkleind. Inzichten over het creëren van langetermijnbeleid kunnen dus nuttig zijn voor de aanpak van een sluipende crisis: de aanpak van droogte in de Achterhoek.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding.....	7
1.1	Aanleiding.....	7
	De sluipende crisis.....	7
	Droogte	7
	Aanpak op lange termijn	8
1.2	Vraagstelling	8
1.3	Relevantie.....	9
	Maatschappelijke relevantie.....	9
	Wetenschappelijke relevantie.....	10
1.4	Leeswijzer	10
2.	Theoretisch kader	11
2.1	Sluipende crisis	11
	Kenmerken en definitie.....	11
	De aanpak van een sluipende crisis	12
2.2	Langetermijnbeleid.....	14
	Kenmerken en definitie langetermijnbeleid	14
	Het creëren van langetermijnbeleid	15
	De aanpak van een sluipende crisis gekoppeld aan het creëren van langetermijnbeleid	17
2.3	Droogte in de Achterhoek	18
	Droogte: een sluipende crisis.....	18
3.	De context: Nederland steeds droger in de zomer	20
	De Achterhoek	20
4.	Methode.....	23
4.1	Onderzoeksmethode en -design.....	23
4.2	Casus.....	24
4.3	Dataverzameling	24
	Respondenten	25
4.4	Operationalisering	27
4.5	Data-analyse	28
4.6	Kwaliteit van het onderzoek.....	29
	Betrouwbaarheid	29
	Validiteit	29
5.	Resultaten	30
5.1	Droogte in de Achterhoek	30
	Een sluipmoordenaar	30

Droogte op de agenda.....	31
5.2 Droogte aanpakken	32
Samenwerking 19 partijen	33
De strijd tegen droogte	34
Samenwerking in de volgende fase.....	35
5.3 De aanpak van droogte op lange termijn	36
Langetermijnbeleid	36
Capaciteit	37
Electorale (on)zekerheid	38
Framing	38
5.4 De toekomstige aanpak van droogte.....	40
Momentum en tempo.....	40
Momentum en tempo – door de ogen van externe experts	41
Toekomstbeeld inkleuren	41
Toekomstbeeld inkleuren – door de ogen van externe experts	42
Organisatie ten dienste van de aanpak.....	43
Organisatie ten dienste van de aanpak – door de ogen van externe experts.....	43
6. Analyse.....	45
6.1 De analyse van droogte in de Achterhoek.....	45
6.2 De analyse van het aanpakken van droogte.....	46
6.3 De analyse van de lange termijn aanpak van droogte.....	46
6.4 De analyse van de toekomstige aanpak van droogte	48
7. Discussie.....	50
7.1 Methodologie	50
7.2 Droogte in de Achterhoek	52
7.3 Literatuur	52
7.4 Vervolgonderzoek.....	53
8. Conclusies en aanbevelingen	55
8.1 Conclusie.....	55
Bredere conclusies	56
8.2 Aanbevelingen	56
Bronvermelding.....	58
Bijlage 1: Topiclijst interviews	61
Bijlage 2: Codeboom	62
Bijlage 3: Informed consent	63

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

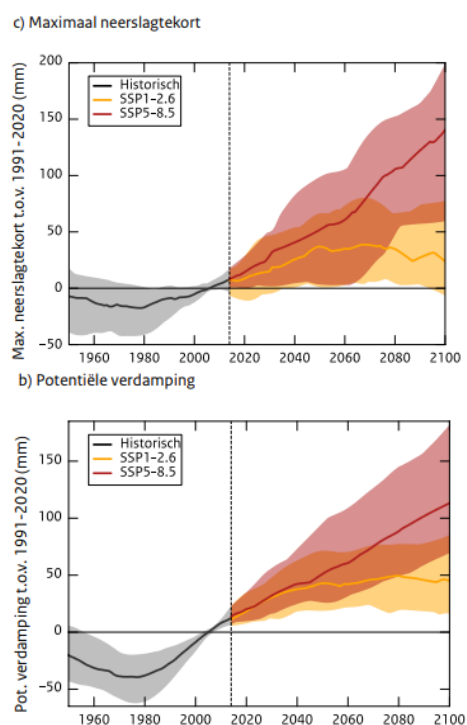
De sluipende crisis

Een crisis. Na twee jaar te zijn geteisterd door corona en momenteel te worden geconfronteerd met een oorlog die woedt aan de oostgrens van Europa, is dit begrip meer dan ooit tot leven gekomen. Een crisis kent drie kerncomponenten: dreiging, urgentie en onzekerheid. Deze drie zorgen ervoor dat een sociaal systeem in zijn basisstructuur wordt aangetast (Boin, 't Hart, Stern & Sundelius, 2016, p.5). Wanneer een situatie aan bovenstaande elementen voldoet, is er sprake van een acute crisis. Het element tijd is daarbij interessant; een acute crisis speelt in het hier en nu en vraagt om een onmiddellijke aanpak (Boin, McConnell & 't Hart, 2021). Er zijn ook crises waarbij de temporele factor anders ligt. Deze crises ontwikkelen zich over een langere termijn en hebben geen duidelijk begin- en eindpunt. Ze kunnen worden gekwalificeerd als "slow-burning, with incidental sparking" (Boin, Ekengren & Rhinard, 2020, p.120). Een dergelijke crisis wordt een 'sluipende crisis' ofwel 'creeping crisis' genoemd. Doordat de focus van beleidsmakers vaak op de korte termijn ligt en niet helder is hoe de sluipende crisis zich zal ontwikkelen, is het effectief aanpakken van een sluipende crisis complex (Pot, Scherpenisse, 't Hart & Van der Knaap, 2021). Het gevaar is dat de aanpak op de lange baan wordt geschoven; "de gevolgen van zo'n sluipende crisis lijken in eerste instantie minder acuut, maar kunnen desalniettemin desastreus zijn" (Pot et al., 2021, p.3).

Een bekend voorbeeld van een sluipende crisis is klimaatverandering (o.a. Boin et al., 2020). De aarde wordt steeds warmer, wat op lange termijn desastreuze gevolgen kan hebben voor mens, milieu en natuur (IPCC, 2022). Een onderschat effect van klimaatverandering in Nederland is *droogte* (NKWK, 2017). In de zomermaanden valt er steeds minder regen in Nederland. In combinatie met een toenemende gemiddelde temperatuur die voor meer verdamping zorgt, levert dit steeds drogere zomers op. In figuur 1¹ is de nationale trend en verwachting van de ontwikkeling van het neerslagtekort² en de potentiële verdamping zichtbaar. Zowel bij een hoge CO₂-emissie (de rode lijn) als bij een lage emissie (de gele lijn) is de verwachting dat het neerslagtekort en de verdamping toeneemt. Daarmee is het dus de verwachting dat het de komende jaren droger zal worden in de zomer in Nederland.

Droogte

Hoewel de exacte ontwikkeling van droogte in Nederland niet te voorspellen is, zal het probleem dus toenemen. De (potentiële)



Figuur 1; Projecties voor het neerslagtekort (c) en potentiële verdamping in Nederland (b) (KNMI, 2021)

¹ Figuur 1 geeft de verwachte ontwikkeling van het neerslagtekort en verdamping aan. De grijze lijn is een historische simulatie. Daarnaast worden er twee verschillende projecties getoond, het lage CO₂-emissiescenario (SSP1-2.6, het gele gebied) en het hoge CO₂-emissiescenario (SSP5-8.5, het rode gebied). De lijnen tonen de mediaan, de gekleurde banden tonen de zeer waarschijnlijke range (90%). De veranderingen worden getoond ten opzichte van de periode 1991-2020.

² Er wordt gesproken van een 'neerslagtekort' wanneer er meer vocht verdampst dan er neerslag valt. Dit kan bijvoorbeeld komen door een hoge temperatuur die voor verdamping zorgt of door weinig regenval (KNMI, 2021).

gevolgen van het probleem zijn groot, denk bijvoorbeeld aan: verzilting, verzakte woningen en natuurbranden. Daarnaast kan de drinkwatervoorziening in gevaar komen en kunnen landbouw en natuur zeer hevige schade ondervinden (Atlas Leefomgeving, z.d.). Met de toenemende kans op hevige droogte wordt de kans op schade ook steeds groter. De schadeposten door droogte kunnen oplopen tot tientallen miljarden euro's (KNWK, 2017). Droogte is te beschouwen als een gevolg van klimaatverandering, maar tegelijk ontstaan de meeste gevolgen van droogte door hoe er met water wordt omgegaan. Door anders met water om te gaan, kunnen deze gevolgen worden geminimaliseerd, maar dat vraagt wel om stevige maatregelen. Er kan worden gedacht aan wateropslag, waterbehoud, water herverdelen en water besparen (Deltaprogramma, 2021). Door op tijd in te grijpen kan veel schade en kunnen hoge kosten worden voorkomen (KNWK, 2017). Gebeurt er niks, dan zullen de gevolgen op lange termijn enorm zijn. Zoals benoemd kent een crisis drie kerncomponenten: dreiging, urgentie en onzekerheid. Bij een sluipende crisis moet het punt van urgentie in een *langjarig perspectief* worden gezien. In dit onderzoek wordt droogte beschouwd als sluipende crisis en wordt er ingezoomd op de aanpak van droogte.

Droogte is voor heel Nederland een relevant thema en elke regio kent haar eigen uitdagingen, afhankelijk van de ondergrond, ligging en watertoevoer. Het probleem is niet overal even groot. Op hogere zandgronden, waar water snel wegstroomt en in gebieden waar niet of nauwelijks water wordt aangevoerd vanuit meren of rivieren zijn de problemen het grootst (KNMI, 2019). Dit is onder andere het geval in het oosten van het land, in de Achterhoek. Deze regio voert van oudsher haar water zo snel mogelijk af wat de problemen verergert (Waterschap Rijn en IJssel, 2021). Tijdens de droge zomer van 2018 bevond de volledige top-10 van droogste gebieden in Nederland zich in de Achterhoek (Mons, 2018). In dit onderzoek staat de Achterhoek centraal; de huidige situatie daar wordt nader toegelicht in hoofdstuk drie.

Aanpak op lange termijn

Om te voorkomen dat de problemen door droogte op lange termijn uit de hand lopen, moet er nu beleid worden gemaakt dat op lange termijn effect heeft. Alleen dan kan Nederland, en specifiek de Achterhoek, weerbaar de toekomst tegemoet. Het ontwikkelen van beleid gericht op de lange termijn is geen gemakkelijke opgave, maar niet onmogelijk (o.a. Pot, 2020). Jacobs (2011) stelt dat er drie condities aanwezig moeten zijn om beleid voor de lange termijn te kunnen ontwikkelen: electorale zekerheid, zicht op positieve effecten van het beleid en institutionele capaciteit om het beleid vorm te geven in de praktijk. Pot (2020) en Boston (2017) bespreken nog een andere factor die van invloed is op het creëren van langetermijnbeleid: framing. In dit onderzoek wordt gekeken of deze vier factoren relevant zijn bij de aanpak van een sluipende crisis.

1.2 Vraagstelling

Het aanpakken van een sluipende crisis is een complexe opgave. In tegenstelling tot een acute crisis is de urgentie van het probleem (nog) beperkt voelbaar, maar moet er wel tijdig worden ingegrepen om heftige gevolgen in de toekomst te voorkomen of te beperken. Het aanpakken van een sluipende crisis vraagt dus om effectief langetermijnbeleid. Om tot een doeltreffende aanpak van een sluipende crisis te komen is het interessant om te kijken naar de totstandkoming van langetermijnbeleid. Mogelijk kunnen inzichten die daarbij helpen nuttig zijn om een sluipende crisis aan te pakken. In dit onderzoek wordt dit onderzocht aan de hand van de casus: droogte in de Achterhoek. Er wordt gekeken of inzichten over het creëren van langetermijnbeleid bij deze sluipende crisis kunnen helpen om tot een doeltreffende lange termijn aanpak te komen. Het onderzoek gebeurt aan de hand van de volgende vraag:



In hoeverre kunnen inzichten over het creëren van langetermijnbeleid helpen bij de aanpak van een sluipende crisis: droogte in de Achterhoek?

Om de vraag goed te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelvragen behandeld:

Theoretisch:

- Wat is een sluipende crisis?
- Hoe kan een sluipende crisis worden aangepakt?
- Wat is langetermijnbeleid?
- Wat zijn voorwaarden voor het creëren van langetermijnbeleid?

Empirisch:

- Hoe wordt er tegen droogte aangekeken in de Achterhoek?
- Hoe wordt droogte aangepakt in de Achterhoek?
- Hoe komt lange termijnbeleid rond droogte tot stand in de Achterhoek?
- Hoe kan droogte op lange termijn aangepakt worden in de Achterhoek?

De theoretische deelvragen dienen als leidraad voor het theoretisch kader, hoofdstuk twee. De empirische deelvragen zorgen voor focus binnen de dataverzameling en het daaruit volgende resultatenhoofdstuk.

1.3 Relevantie

Maatschappelijke relevantie

Nederland kan zich niet onttrekken aan de gevolgen van klimaatverandering (Rijksoverheid, z.d.) en de gevolgen zijn potentieel desastreus voor mens en milieu (IPCC, 2022). De veranderingen gaan grote impact hebben op de maatschappij en zullen hoge kosten met zich meebrengen (PBL, 2021). Niet voor niks wordt klimaatverandering vaak getypeerd als een sluipende crisis (o.a. Boin et al., 2020). Een van de gevolgen van klimaatverandering is *droogte* (KNMI, z.d.). De gevolgen van droogte zijn voor de hele maatschappij, zoals in 1.1 genoemd, groot en de potentiële schade is enorm. Bij tijdig ingrijpen kunnen de gevolgen worden beperkt en kunnen kosten worden bespaard. Het is dus van groot maatschappelijk belang om het probleem op tijd aan te pakken. Zoals in hoofdstuk drie nader wordt betoogd, kan droogte worden beschouwd als sluipende crisis. Crises als deze zijn zeer complex om aan te pakken (Pot et al., 2021). Het is dus geen gemakkelijke opgave om het droogteprobleem aan te pakken. Om de gevolgen op lange termijn wel te kunnen blijven beheersen, is effectief langetermijnbeleid noodzakelijk. Ook het creëren van langetermijnbeleid is complex, vanwege het uitblijven van zichtbaar effect op korte termijn, onzekerheid over de ontwikkeling van het probleem en politieke onwil (o.a. Jacobs, 2011). Toch zijn er factoren bekend binnen de literatuur die de kans vergroten dat langetermijnbeleid tot stand komt. Mogelijk kunnen deze factoren helpen om de problematiek rond droogte aan te pakken. Als er kennis is over het nut van de toepassing van deze factoren, dan kan dit mogelijk de aanpak van droogte bespoedigen. Aangezien een succesvolle aanpak van droogte zeer relevant is voor de maatschappij, is het doen van onderzoek naar het aanpakken van deze crisis van groot belang. Uiteraard is droogte niet de enige sluipende crisis die Nederland kent. Ook andere sluipende crises zijn gebaat bij een succesvolle aanpak. Wanneer dit onderzoek inzichten oplevert over het vergemakkelijken en verbeteren van de aanpak van een sluipende crisis, dan zijn die inzichten ook interessant voor andere crises. Daarmee kan worden gesteld dat dit onderzoek van brede, maatschappelijke waarde is.



Wetenschappelijke relevantie

Literatuur over de aanpak van sluipende crises is relatief schaars. Er zijn enkele auteurs die verschillende aspecten aanstippen die bij de aanpak kunnen helpen, zoals het benutten van een acute crisis ('t Hart & Scherpenisse, J., 2022; en De Gooyert & De Coninck, 2021) of het depolitiseren van het onderwerp (o.a. De Goede, 2015). Maar de kennis over hoe een sluipende crisis goed aangepakt kan worden is beperkt. Literatuur over de aanpak van een acute crisis is in grotere mate beschikbaar, maar kan niet één op één worden benut voor de aanpak van de sluipende variant. De gevoelde urgentie, aandacht en spanning zijn zo verschillend bij beide crisisvormen dat de aanpak fundamenteel verschilt. Aangezien kennis over crisismanagement en -besluitvorming in acute crises niet kan worden overgenomen voor de sluipende crisis, vraagt dit om specifieke informatie over de aanpak van sluipende crises. In dit onderzoek wordt gefocust op de aanpak van een dergelijke crisis. De kennis die dit onderzoek oplevert kan dus in het algemeen worden gezien als een aanvulling op de literatuur over sluipende crises. Meer specifiek is de koppeling tussen het creëren van langetermijnbeleid en een crisisaanpak niet zo specifiek gelegd. Ook dit biedt dus nieuwe stof voor de literatuur. Met dit onderzoek wordt dus, naast specifieke empirische informatie een theoretische bijdrage geleverd. Daarmee kan worden gesteld dat het onderzoek ook wetenschappelijk relevant is.

1.4 Leeswijzer

Na deze inleiding volgt de theoretische basis van dit onderzoek. De concepten 'langetermijnbeleid' en 'sluipende crisis' worden hier toegelicht en uitgediept. In hoofdstuk drie wordt de context van dit onderzoek geschetst: droogte in de Achterhoek. In het vierde hoofdstuk wordt de onderzoeksmethode beschreven. In hoofdstuk vijf, het resultatenhoofdstuk, worden de bevindingen van het onderzoek behandeld. Vervolgens worden in hoofdstuk zes de resultaten van het onderzoek geanalyseerd. In de discussie, hoofdstuk zeven, wordt kritisch op het onderzoek gereflecteerd. Als laatste volgen de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk acht.



2. Theoretisch kader

“There are two ways to boil a frog alive. One is to boil the water first and then drop the frog into boiling water— the frog will jump out from the immediate crisis. The other is to put the frog in cold water and then gradually heat the water until it boils — the frog will not realize that it is now in a creeping crisis” (Chen, 2011, p.1).

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch fundament van dit onderzoek gelegd. De twee onderzoeksgebieden die centraal staan; sluipende crisisaanpak en langetermijnbeleid worden eerst afzonderlijk besproken, waarna de koppeling tussen beide aan de orde komt. Als laatste volgt de verbinding tussen de theorie en de casus: droogte in de Achterhoek.

2.1 Sluipende crisis

Kenmerken en definitie

Binnen de literatuur is er (nog) relatief weinig onderzoek gedaan naar sluipende crises. In 2005 gebruikte de president van de commissie voor wetenschap van het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden als een van de eersten de term om te benadrukken dat er binnen de huidige crisisaanpak een gebrek was aan langetermijninvesteringen. “However, the view was *controversial*. There have been intensive debates on the priorities that the nation should act upon and whether there is such a thing as a ‘creeping crisis’ altogether” (Chen, 2011, p. 2). Pas jaren later werd het concept binnen de literatuur uitgebreid besproken en geanalyseerd (Boin et al., 2020). Eerder werd er wel onderscheid gemaakt tussen een ‘fast-burning’ en ‘slow-burning’ crisis (‘t Hart & Boin, 2001). De focus van onderzoekers lag daarbij lange tijd voornamelijk op de fast-burning variant. Het gaat bij een fast-burning crisis om een concrete gebeurtenis met een helder begin en einde (Boin et al, 2020, p.120). 9/11 is een typerend voorbeeld van een dergelijke crisis. De slow-burning crisis heeft daarentegen geen heldere start of einde. Er is sprake van een lange incubatietijd en een langzaam dovend einde. “Slow-burning crises are gradual and creeping, (...) where there is political and scientific uncertainty about how to resolve the issue” (Seabrooke & Tsingou, 2018, p. 470). Naast de bestaande onzekerheid over *hoe* een dergelijke crisis moet worden aangepakt, is er vaak twijfel of een slow-burning crisis überhaupt onmiddellijk moet worden aangepakt. De urgentie van het probleem wordt door de maatschappij vaak maar beperkt gevoeld (Seabrooke & Tsingou, 2018). De laatste jaren is de aandacht voor de langzaam ontwikkelende crisis toegenomen. Deze trend ontstond doordat wetenschappers ontdekten dat crises vaak het resultaat zijn van een proces in plaats van het gevolg van een plotse uitbarsting. Daarnaast realiseerden onderzoekers zich dat er maatschappelijke problemen spelen met kenmerken van een crisis die niet als zodanig werden gedefinieerd vanwege hun sluipende karakter. Doordat deze problemen lang niet werden erkend als crisis bleef een effectieve aanpak uit. Dit was indertijd een reden om meer aandacht op deze problemen te vestigen en de term ‘slow-burning’ te introduceren (Boin et al., 2020, p. 120). De sluipende crisis kan worden beschouwd als verwant aan de ‘slow-burning’ crisis³. Boin, Ekengren en Rhinard (2020, p. 121) definiëren een sluipende crisis als volgt:

³ Het verschil tussen beide zit voornamelijk in de toevoeging van de elementen *tijd en plaats*. Deze worden bij de sluipende crisis expliciet vermeld en bij de slow-burning crisis is dit niet het geval (Boin et al., 2020).



“A threat to widely shared societal values or life-sustaining systems that evolves over time and space, is foreshadowed by precursor events, subject to varying degrees of political and/or societal attention, and impartially or insufficiently addressed by authorities”

De definitie behelst zowel een objectieve als subjectieve kant van een crisis. Objectief gezien moet het gaan om een (zeer) bedreigende situatie, met een incubatiefase, acute fase en nasleep. De subjectieve kant slaat op de ervaring van de crisis. Wanneer het publiek, media en politici geen perceptie van een crisis hebben en er ook geen aandacht voor het onderwerp is, dan is het moeilijk om de situatie toch als crisis aan te merken (Boin, et al., 2020). Bovengenoemde definitie wordt sindsdien door vele wetenschappers aangehouden (o.a. Pot et al, 2021, Vashishtha et al, 2021, Di Mascio et al, 2020 en Staube-Degado, R, 2022). Ook in dit onderzoek wordt deze definitie gebruikt. Sluipende crises hebben dus een element van *tijd en ruimte* in zich. Zowel de aandacht voor de crisis als het dreigingspotentieel ontwikkelen zich in tijd en ruimte. Tijd slaat op de periode waarbinnen de crisis zich ontwikkelt en het element ruimte slaat op waar de sluipende crisis zich afspeelt. Vaak is dit niet gebonden aan een concrete locatie of steeds dezelfde plek. Manifestaties kunnen vaak overal ter wereld optreden en zijn vaak verbonden aan elkaar (Boin et al, 2021a, p.4). Een ander kenmerkend onderdeel van een sluipende crisis is het gebrek aan aandacht vanuit de maatschappij en een gedeeltelijke of onvoldoende reactie op het probleem (Boin et al., 2021a, p.5). Ook een dreigingspotentieel dat met de tijd groter wordt, is typerend voor een sluipende crisis (Engström, 2021, p. 30).

Hoewel de gevolgen van een sluipende crisis vaak minder hevig lijken dan die van een acute crisis, kunnen ze zeer schadelijk zijn (Pot et al, 2021). “It is the threat that may attract the worried attention of certain experts and certain politicians, but fails to generate a sense of urgency among a wider public. As a threat, it carries the potential for *societal disruption*—but that potential is not fully understood or actively downplayed. When left festering, the consequences can be disastrous” (Boin et al., 2020 p.118). Juist doordat een dergelijke crisis vaak wordt gemitigeerd en niet effectief wordt aangepakt, is het schadepotentieel groot (Pot et al., 2021). Dit wordt treffend verwoord in de quote bovenaan dit hoofdstuk. Wanneer een effectieve aanpak van een sluipende crisis uitblijft, bestaat het gevaar dat de legitimiteit van een politieke leider en van publieke instanties vermindert. Aangezien een sluipende crisis een lange incubatietijd⁴ kent, kunnen bestuurders moeilijk zeggen dat ze geen tijd hadden om de crisis aan te zien komen of aan te pakken. “This threatens the response capacity needed for effective crisis leadership and governance arrangements” (Boin et al., 2020, p. 119). Ook dit bevestigt de ernst van de sluipende crisis.

De aanpak van een sluipende crisis

Zoals in de inleiding benoemd, is het aanpakken van een sluipende crisis zeer complex. Dit kent verschillende oorzaken. Allereerst is het vaak niet duidelijk hoe een sluipende crisis zich precies zal ontwikkelen, wat het vormen van effectief beleid complex maakt (Pot et al., 2021). “A key challenge is the translation from *ambiguous information* to a *strategic decision-making agenda*. (...) In the absence of verified knowledge, a rational problem-solving approach cannot work. A crisis is, after all, *political* at heart” (Boin et al., 2021a, p.12). Met incomplete informatie en kennis moet beleid worden gevormd, wat vraagt om ingewikkelde keuzes. Deze keuzes zijn politiek van aard omdat er (meestal) niet één goede, technische oplossing voorhanden is; het gaat om voorkeuren, aannames en risicoanalyses (Boin et al., 2021a). Ten tweede ligt de focus van beleidsmakers

⁴ Dit is de periode tussen het ontstaan van een bepaalde situatie, de start van het probleem, en het zichtbaar worden van symptomen van het probleem

vaak op de korte termijn (Pot, et al., 2021). “De waan van de dag kan ervoor zorgen dat onvoldoende geanticipeerd wordt op lange termijn vraagstukken” (Scherpenisse, 2019, p.45). Ook hierdoor blijft een treffende aanpak van een sluipende crisis uit. “Loorbach (2007) notes that institutionalized policies tend to *compete* for survival, which limits the influence of long-term transition concerns and ambitions on short-term action and decisions” (‘t Hart & Scherpenisse, 2022)⁵. Wanneer de focus van beleidsmakers op de korte termijn ligt, gaat dit dus ten koste van de aandacht voor de lange termijn. Ten slotte is tijd en aandacht een schaars goed. Ten derde durven politici zich vaak niet te verbinden aan een sluipende crisis. “Policymakers may recognize the problem but refrain from intervening as that might implicate them (they do not want to burn their hands)” (Boin et al., 2020, p.130). Doordat de oplossing niet makkelijk gevonden is en de crisis niet snel verholpen kan worden, is de kans dat een politicus kan pronken met een ‘overwonnen’ crisis klein. Zelfs nadat klimaatverandering was uitgeroepen tot groot gevaar, wilden veel politici het onderwerp niet naar zich toetrekken (Boin et al., 2020). Het gevaar is groot dat de aanpak van de sluipende crisis op de lange baan wordt geschoven (Pot et al., 2021). Een andere reden dat politici zich niet inzetten voor het aanpakken van een sluipende crisis heeft te maken met het voordeel dat de huidige situatie oplevert: “those who benefit from current economic and social arrangements exercise their influence to ensure that the not-seeing and not-acting upon creeping threats whose mitigation would come at significant cost to them continues for a little while longer, even though when those creeping threats do materialize on the long-term, everybody loses” (‘t Hart & Scherpenisse, 2022). Er is dus altijd een deel van de maatschappij dat profiteert van de status quo. Zij zullen zich inzetten om deze situatie te behouden, door bijvoorbeeld de sluipende crisis te ontkennen of de aanpak ervan te verhinderen. Politici kunnen zelf voordeel hebben bij een bepaalde situatie, maar zij kunnen ook door hun achterban worden beïnvloed om de huidige situatie niet te veranderen. Een vierde factor die het aanpakken van een sluipende crisis bemoeilijkt, is de acute crisis: “waar het normaal gezien al verleidelijk is om beleid voor sluipende crises uit te stellen, maken acute crises deze valkuil nog groter. Acute en sluipende crises *concurreren om aandacht*” (De Gooyert & De Connick, 2021, p.13). Doordat de tijd van beleidsmakers beperkt is, kunnen niet alle problemen gelijktijdig worden aangepakt. Meestal wordt het aanpakken van een acute crisis verkozen boven de sluipende crisis aanpakken.

Hoewel een sluipende crisis juist tijd biedt om treffend beleid te formuleren, aangezien de crisis zich langzaam ontwikkelt, blijft dit in praktijk vaak uit. Naast de bovengenoemde redenen die laten zien hoe complex het is om een sluipende crisis aan te pakken, is een reden voor het uitblijven van treffend beleid dat de sluipende problemen vaak niet worden gezien of als zodanig worden herkend. (Boin et al., 2021a). En wanneer men zich niet bewust is van een probleem, is de kans dat het actief wordt aangepakt erg klein. Doordat risico’s niet goed worden ingeschat en wordt vastgehouden aan de status quo, wordt het maken van nieuw beleid niet eens overwogen (McConnell & ‘t Hart, 2019). Aangezien de sluipende crisis vaak gedurende de tijd verergert, is tijdig ingrijpen essentieel. Toch kleven er ook gevaren aan (te) vroeg ingrijpen, “Implementation of draconian measures while the consequences of the crisis are still uncertain leads to public outcries and a loss of governmental legitimacy” (Boin et al., 2021a, p.13). Als een situatie nog geenszins als crisis wordt ervaren, is het draagvlak voor het nemen van drastische maatregelen klein. Dit kan ten koste gaan van de legitimiteit van het bestuur. Het is dus zoeken naar een balans tussen niet ingrijpen en tijdig ingrijpen. Wanneer het gaat over draagvlak voor het nemen van maatregelen, is het interessant om te noemen dat dit wordt beïnvloed door de ervaren nabijheid van het probleem: “Both the presence and persistence of drought predict concern about the water supply and regulatory solutions aimed at protecting it” (Bishop, 2013, p808). Nadat mensen

⁵ Dit artikel is toegevoegd voor publicatie, maar heeft nog geen paginanummers

geconfronteerd waren met de effecten van een probleem, waren ze geneigd om maatregelen die het probleem verhelpen te accepteren, zonder dat het bekende NIMBY-syndroom (Not In My Backyard) zich voordeed (Bishop, 2013). Hoewel dat kansen biedt voor de aanpak van een sluipende crisis, is het ook duidelijk geworden dat de aanpak van een dergelijke crisis een complex vraagstuk is.

Ook al is de aanpak van een sluipende crisis ingewikkeld, het wordt wel geprobeerd. Nadat het sluipende probleem is erkend, worden er soms pogingen gedaan door bestuurders om de situatie aan te pakken. Hierbij ligt de focus vaak op *no-regret*⁶ maatregelen, die op korte termijn een positief effect kunnen hebben (Pot, 2020). Omdat grote, ingrijpende keuzes niet genomen durven worden, blijft een groot deel van de aandacht vaak bij het 'laaghangende fruit'. Dit kent een risico: "Winst op korte termijn is niet automatisch winst op lange termijn: een maatregel die op korte termijn de gewenste effecten heeft, kan op lange termijn desastreus uitpakken." (Scherpenisse, 2019, p271). De focus op no-regret maatregelen lijkt de veilige keus te zijn, maar dat is geen vanzelfsprekendheid.

Een sluipende crisis is kortom een zeer complex vraagstuk, dat vraagt om treffend beleid. Het vormen van succesvol beleid is echter minstens even complex.

2.2 Langetermijnbeleid

Kenmerken en definitie langetermijnbeleid

Binnen de literatuur wordt veelvuldig gesproken over *de lange termijn*. Het varieert echter sterk wat hiermee geïmpliceerd wordt: "there is no generally accepted standard time horizon for addressing long-term problems, or consensus about the meaning of terms such as short term, long-term, or future generations" (Pot, 2020, p.15). Jacobs (2016) spreekt bijvoorbeeld van lange termijn wanneer beleid gericht is op een horizon die verder ligt dan de electorale cyclus. Al het beleid in Nederland dat gericht is op een periode van meer dan vier jaar geldt volgens deze definitie als langetermijnbeleid. Sprinz (2009) spreekt van 'long-term policy' wanneer het beleid ten minste gericht is op een menselijke generatie: 25 jaar. Voor beide benaderingen valt iets te zeggen. Langetermijnbeleid wordt namelijk onder andere bemoeilijk door *onzekerheid* en angst voor *politieke afrekening* (Jacobs, 2016). Wanneer politieke afrekening centraal gesteld wordt, is het logisch om uit te gaan van langetermijnbeleid dat gekoppeld is aan de electorale cyclus. Wanneer onzekerheid centraal wordt gesteld, ligt 25 jaar als horizon meer voor de hand, aangezien de onzekerheid toeneemt wanneer er verder vooruit wordt gekeken. Dit onderzoek is gericht op de ontwikkeling van droogte in de Achterhoek, een sluipende crisis. Een deel van de complexiteit hierbij ontstaat doordat het lastig te voorspellen is hoe deze crisis zich de komende decennia precies gaat ontwikkelen. Figuur 1, (in hoofdstuk 1) laat zien dat de ontwikkeling van droogte moet worden bekeken in decennia en niet in enkele jaren. Daarnaast is droogte in Nederland deels gekoppeld aan klimaatverandering. Beleid hiervoor loopt minimaal tot 2030, en deels tot 2050. Gezien de context van dit onderzoek wordt er gekozen om de definitie van de menselijke generatie van de lange termijn aan te houden: langetermijnbeleid is beleid dat gericht is op een horizon van minimaal 25 jaar.

Langetermijnbeleid is complex om te creëren. Dit komt ten eerste door de menselijke cognitie: "hoe groter de afstand in de tijd, hoe geringer de waarde is die we toekennen aan toekomstige baten" (De Goede, 2015, p.13). Mensen zijn geneigd om baten op de korte termijn zwaarder te wegen dan baten op de lange termijn. Ook

⁶ Maatregelen waar je geen spijt van kan krijgen, meestal omdat ze niet (politiek) gevoelig liggen en goedkoop en/of makkelijk uitvoerbaar zijn

bestuurders zijn hier gevoelig voor. “Wanneer oorzaak en gevolg in de tijd ver van elkaar verwijderd zijn komen er bovendien zoveel onzekerheden over technologische en maatschappelijke ontwikkelingen om de hoek kijken, dat het een verstandige strategie kan lijken om maatregelen uit te stellen” (De Goede, 2015, p13). Ten tweede bemoeilijkt de politieke status quo de totstandkoming van langetermijnbeleid. “However great the future benefits of investment, incumbents in a democracy must face electoral competition and seek voter approval at relatively *short intervals*” (Jacobs & Matthews, 2008, p.1). Aangezien politici na vier jaar alweer verantwoording moeten afleggen aan hun kiezers en opnieuw de stem van de kiezer willen verdienen, is de druk op het kunnen tonen van resultaat op korte termijn groot. Mede doordat mensen geneigd zijn om te focussen op de korte termijn, zijn politici geprikkeld om dit dus ook te doen: “underlying many analyses of the politics of public policy is the assumption that voters are myopic, paying close attention to past and short-term outcomes while ignoring or heavily discounting temporally distant policy consequences” (Jacobs & Matthews, 2008, p.1). Ook Carlson (2011, p. 694) benadrukt dat politici geneigd zijn om vooral naar de korte termijn te kijken, aangezien zij hun beleid veelal baseren op wat de ‘kortzichtige’ kiezer wil. Het probleem met lange termijn vraagstukken is dat de oplossingen vaak niet snel zichtbaar worden. Pas lang nadat een beleidsmaatregel is genomen kunnen de positieve effecten aan het licht komen (Jacobs, 2016). Pot (2020, p.105) voegt hieraan toe dat ook de verantwoording die politici voortdurend moeten afleggen, zorgt voor een focus op de korte termijn. Zelfs in het geval dat problemen die spelen op lange termijn erkend en nadrukkelijk onderstreept worden, zijn beleidsmakers geneigd om hun ogen te sluiten voor deze problemen en te focussen op de korte termijn (Boston, 2017, p.20).

Ten derde speelt de factor ‘onzekerheid’ een grote bemoeilijkende rol. “The longer the impact of a decision, the more uncertainty is involved. This is an often used argument for postponing decisions” (Meuleman & in ‘t Veld, 2009, p.22). Er is sprake van onzekerheid wanneer er geen of onvolledig zicht is op hoe de situatie zich ontwikkelt (Brugnach, Dewulf, Pahl-Wostl & Taillieu, 2008). Aangezien er onzekerheid bestaat over hoe de toekomst eruit ziet, is een kosten-baten afweging lastig te maken. Dit zorgt ervoor dat er vaak wordt gekozen om niet te investeren in het aanpakken van de crisis (Sprinz, 2009). Ook Jacobs en Matthews (2008) spreken over de factor onzekerheid. Zij benadrukken enerzijds dat burgers de langetermijngevolgen buiten beschouwing laten, omdat uitkomsten van beleid op korte termijn met meer zekerheid te voorspellen zijn. Anderzijds benoemen zij de rol van politici, die ook geneigd zijn om meer waarde toe te kennen aan effecten die vallen binnen hun ambtstermijn. Daarnaast speelt er ook een financiële prikkel: “tomorrow’s officeholders may face a strong temptation to raid the investment for unrelated, short-term purposes. The more time that must pass between the payment of a policy’s costs and the delivery of its benefits, the more plentiful the opportunities and, possibly, the stronger the motive for future incumbents to revoke promises or redirect resources.” (Jacobs en Matthews, 2008, p.5). Wanneer er geld apart is gezet om te investeren in de lange termijn, zijn politici dus soms toch geneigd om dit in te zetten voor kortetermijnwinsten.

Het creëren van langetermijnbeleid

Uit de vorige alinea blijkt dat het een complexe opgave is om langetermijnbeleid tot stand te laten komen. Toch kan dit wel gebeuren⁷. Jacobs heeft onderzoek gedaan naar omstandigheden die ervoor zorgen dat politici bereid zijn om in de lange termijn te investeren ten koste van de korte termijn. Hij beargumenteert dat er drie condities aanwezig moeten zijn om beleidsmakers zo ver te krijgen. Allereerst *electoral safety*, “that is, to the extent that they are shielded from significant risk of voter retribution for this policy choice” (Jacobs,

⁷ Denk bijvoorbeeld aan de deltawerken in Nederland, waar op lange termijn aan de waterveiligheid wordt gewerkt of aan de farmaceutische industrie waar de ontwikkeling van medicijnen decennia kan duren



2011, p.44). Kiezers zijn geneigd om hun keuze te bepalen op grond van recente prestaties (resultaten) van politici tijdens de verkiezingsperiode. Het inzetten op langetermijnbeleid vormt daardoor voor politici vaak een gevaar, aangezien zij geen kiezers willen verliezen. De kans op het verlies van kiezers is niet altijd even groot: “the degree of *competitive threat posed by the opposition*, then, is one independent variable that should influence the extent of investment that governments can undertake with electoral safety.” (Jacobs, 2011, p.45). De kans op kiezersverlies hangt dus onder andere af van hoe sterk en georganiseerd de oppositie is. Voor politici ligt er de uitdaging om te benadrukken dat een grote winst op lange termijn (met kleine pijn op korte termijn) aantrekkelijker is dan een kleine winst op korte termijn (met grote pijn op lange termijn). “The more heavily the informational scales are tilted toward an investment’s benefits, the easier it is for officeholders to effectively frame the policy as a favorable long-run tradeoff and the greater the scale of investment that incumbents can undertake without significant danger of losing office” (Jacobs, 2011, p.49). Informatieverstrekking en beeldvorming spelen dus een belangrijke rol in het behalen van electorale zekerheid. Ook De Goede (2015) gaat in op het belang van het uitblijven van politieke afstraffing. Om dat te bereiken, suggereert hij om langetermijnbeleid wanneer mogelijk uit de politieke sfeer te halen. Door het onder te brengen bij ambtenaren kan dergelijk beleid “worden geïsoleerd van kortzichtige politieke druk” (De Goede, 2015, p.23). Klimaatbeleid zou volgens De Goede bijvoorbeeld een issue kunnen worden dat politieke tegenstellingen overstijgt.

De tweede conditie die Jacobs (2011) onderscheidt is *expected long-term social returns*. “Before politicians will support a costly policy investment, they must expect it to have positive long-run social returns.” (Jacobs, 2011, p.57). De verliezen, die gepaard gaan bij het investeren op korte termijn, worden alleen voor lief genomen als er een bepaalde zekerheid bestaat over de winsten op lange termijn. Dit is complex, aangezien de lange termijn getekend wordt door onzekerheid. Dit werkt belemmerend voor politici; “The long term, however, poses a problem of prediction at an especially high order of complexity. (...) Government officials, however electorally insulated and forward-thinking they might be, have little reason to impose the social costs of a policy investment if its purported gains appear unlikely to emerge.” (Jacobs, 2011, p.50). Als politici het voor elkaar krijgen om toch toekomstige winst in het vooruitzicht te stellen, werkt dit positief op de bereidheid om te investeren in de lange termijn. Jacobs (2011) benadrukt dat, vanwege *bounded rationality* mensen niet in staat zijn om alle consequenties en uitkomsten van bepaald beleid te overzien. Dit biedt ook de mogelijkheid om bepaalde uitkomsten te benadrukken, zonder dat alle alternatieven worden afgewogen. Zo kan ook langetermijnbeleid worden gepositioneerd als de goede kans op een positieve uitkomst.

De derde en laatste conditie die Jacobs (2011) onderscheidt is *institutional capacity*. “In order to enact policy investment, ministers need not only a policy motive and an electoral opportunity to invest, but also the institutional capacity to do so. This means simply the *ability* of ministers to enact their preferred policies into law.” (Jacobs, 2011, p.58). Het gaat dus om de mogelijkheid om beleid uit te kunnen voeren. Dit moet ook worden opgevat als het vermogen om georganiseerde oppositie, die belang heeft bij de huidige situatie, te weerstaan (Jacobs, 2011). Ook McConnell en ‘t Hart (2019) spreken over het belang van capaciteit als het gaat om het creëren van langetermijnbeleid. Zij bespreken verschillende vormen van in-actie van de overheid: “Inaction may occur when viable policy options, tools and resources (...) are simply not available. Think of the logistical, military and/or diplomatic constraints of taking effective humanitarian action in complex emergencies.” (McConnell & ‘t Hart, 2019, p. 651). Het uitblijven van handelen van de overheid kan dus voorkomen uit gebrek aan middelen en capaciteit. Om ervoor te zorgen dat langetermijnbeleid wel tot stand kan komen, moet deze randvoorwaarde dus zeker vervuld zijn.



Boston (2017) noemt nog een andere factor die de totstandkoming van langetermijnbeleid kan stimuleren: framing. Door beleid, afwegingen en belangen zo te formuleren dat ze een groter publiek aanspreken, kan het draagvlak voor politici worden vergroot (Kingdon, 2011). Door langetermijnbeleid zo te formuleren dat de maatschappij het nut en de noodzaak inziet, durven politici wellicht wel te investeren in de lange termijn. Ook Pot (2020) bevestigt het belang van framing. Zij beschrijft het middel *strategic reframing* om framing voor de lange termijn te bewerkstelligen. “This mechanism of strategic reframing can alter the problem conception by *highlighting certain arguments* over others. If certain forward-looking arguments emerge from the problem or political stream and such arguments help to build support for a certain solution, the decision may also become forward looking.” (Pot, 2020, p.48). Door middel van framing kunnen lange termijn doelen aantrekkelijk worden gemaakt, kan worden benadrukt welke lange termijn doelen al zijn gerealiseerd en kunnen gevoelde verantwoordelijkheden voor de lange termijn worden benadrukt door politici (Pot, 2020).

Samenvattend gaat het dus om vier voorwaarden voor het creëren van langetermijnbeleid: het niet verliezen van kiezers, het vooruitzicht van winsten, de capaciteit om langetermijnbeleid uit te voeren en om framing. Deze vier condities staan centraal in dit onderzoek.

Naast deze vier factoren is een aandachtspunt bij het creëren van beleid gericht op de lange termijn dat er niet wordt gewerkt aan een lineair plan maar aan een circulair proces. “In een geplande, lineaire benadering staan directe resultaten centraal. Er is een duidelijk en precies eindpunt waar naartoe wordt gewerkt” (Scherpenisse, 2019, p.82). Als er van A in een rechte lijn naar B moet worden gewerkt, wordt er weinig ruimte geboden aan onzekerheid die samengaat met langetermijnbeleid. Volgens Adam (1998) zorgt een lineaire benadering van beleid tot een korte termijn aanpak.

De aanpak van een sluipende crisis gekoppeld aan het creëren van langetermijnbeleid

De kern van de aanpak van een sluipende crisis is dat in het hier en nu treffend beleid wordt gemaakt voor op lange termijn, zodat de effecten van de sluipende crisis kunnen worden gemitigeerd. “Especially when high-stakes decisions are taken in response to acute manifestations of creeping crises, longer-term perspectives need to be considered to achieve robustness” (’t Hart & Scherpenisse, 2022). Het richtpunt van het beleid, in de niet nabije toekomst, is dus zeer vergelijkbaar met langetermijnbeleid. Hoewel de urgentie en potentiële schade een crisis natuurlijk anders maken dan gemiddeld beleid, is het toch interessant om te kijken of deze twee domeinen van elkaar kunnen leren. Binnen de huidige literatuur over sluipende crisis is naar mijn weten die koppeling nog niet gelegd. Een van de factoren van invloed op de totstandkoming van langetermijnbeleid, framing, wordt wel besproken als het gaat over de aanpak van een sluipende crisis. Dit wordt bijvoorbeeld besproken door Boin et al (2021a, p.170): “A powerful problem definition or “frame” helps to define a threat in such a way that few or many people recognize that threat.” Via framing kan een probleem als sluipende crisis worden neergezet. Zij noemen daarbij dat het wel complex is om een frame te vinden dat de maatschappelijke opinie echt verandert ten opzichte van een sluipende crisis. ’t Hart en Scherpenisse (2022) bepleiten het gebruik van ‘futura’ bij het creëren van een goed frame voor de aanpak van een sluipende crisis: “preparing for the unknown ahead of time by exploring possible and preferable future scenarios for exploring impacts of alternative strategies”.

Een van de uitdagende aspecten van het vormen van langetermijnbeleid is, zoals al gesteld, de electorale cyclus. Ook dit thema wordt besproken binnen de literatuur over sluipende crises: “Zelfs als er stevige bestuurlijke inzet wordt gepleegd om sluipende crises aan te pakken, dan ligt nog altijd het risico op de loer dat die inzet te *kortstondig* is. De aandachtsspanne van het openbaar bestuur is doorgaans beperkt. Voor een deel zit dat ingebakken in de electorale cyclus.” (Pot et al., 2021, p. 9). Hierdoor is volgens Pot et al. het volhouden

op de langere termijn een lastige en soms bijna onhaalbare uitdaging. Door het koppelen van beleid voor de korte termijn aan het afwenden van een lange termijn crisis kan voorbij de electorale val worden gekomen (Gooyert & De Coninck, 2021).

Verschillende aspecten die van invloed zijn op het vormen van langetermijnbeleid komen dus terug in literatuur over sluipende crisis, maar de vraag of: inzichten van wetenschappers over het vormen van langetermijnbeleid kunnen bijdragen aan de aanpak van een sluipende crisis is niet eerder gesteld. Hier kan dus ook geen literatuur over worden gepresenteerd.

2.3 Droogte in de Achterhoek

Droogte: een sluipende crisis

Een veelgenoemd voorbeeld van een sluipende crisis is klimaatverandering (o.a. Boin et al., 2020 en Pot et al., 2021). Droogte kan enerzijds worden gezien als resultaat van klimaatverandering (KNMI, 2020). Het is daarmee te beschouwen als onderdeel van deze sluipende crisis. Anderzijds is droogte een opzichzelfstaand probleem. De problemen rond droogte komen niet alleen door klimaatverandering, maar vooral door hoe mensen met water omgaan (Lodewijks, 2020). Droogte kent dus een endogene en exogene component. Alle kenmerken die in de definitie⁸ van een sluipende crisis worden genoemd, komen terug in het probleem van droogte. Droogte is in potentie enorm schadelijk voor mens en milieu en kan daarmee ontwrichtend werken. Doordat onder andere de zoetwater- en voedselvoorziening in gevaar kan komen als gevolg van droogte, kan worden gesteld dat droogte een gevaar vormt voor “widely shared societal values or life-sustaining systems” (Boin et al., 2020, p. 121). Daarnaast is er ook sprake van “foreshadowed by precursor events” (Boin et al., 2020, p. 121): met de droge zomers van 2018 en 2019 zijn de hevige gevolgen al voelbaar geworden in Nederland. Als laatste krijgt het probleem wel aandacht, maar wordt het nog niet breed beschouwd als bedreigend probleem. Voor een effectieve aanpak wordt de problematiek “insufficiently addressed by authorities” (Boin et al., 2020, p. 121). Wat betreft kenmerken die horen bij een sluipende crisis valt op dat ook het groeiende dreigingspotentieel bij het uitblijven van treffend beleid aan de orde is bij droogte. De gevolgen van droogte kunnen worden beperkt wanneer er nu effectief wordt ingegrepen. Gebeurt er echter niks, dan wordt het potentiële gevaar alsnog groter (o.a. NKWK, 2017).

Ook in eerder wetenschappelijk onderzoek is droogte als een op zichzelf staand probleem beschouwd en niet enkel als onderdeel van klimaatverandering. “In het debat over klimaatverandering is de watercrisis veelvuldig geframed als een signaal van veranderend klimaat. Dat is het deels ook, maar het is ook vooral een signaal van tekortkomingen in het systeem van management en sturing van water” (Bossert & Van der Steen, 2019, p.41). Volgens deze onderzoekers kon een watercrisis ontstaan, omdat problemen rond water jarenlang waren genegeerd en gemitigeerd door bestuurders. Ook Van den Eertwegh, Witte en De Louw (2022) spreken over droogte in termen van crisis. Daarnaast wordt er in de literatuur ook (impliciet) gesproken over water als sluipende crisis. Staupe-Degado (2019, p.623) benoemt droogte in zijn onderzoek als een “kruipend, langzaam ontwikkelend gevaar” en Klarenbeek (2012, p. 49) spreekt over droogte in termen van een ‘onderschatte en

⁸ Definitie: “A threat to widely shared societal values or life-sustaining systems that evolves over time and space, is foreshadowed by precursor events, subject to varying degrees of political and/or societal attention, and impartially or insufficiently addressed by authorities”

sluimerende crisis'. Hoewel droogte niet veelvuldig is beschreven als sluipende crisis, zijn er in de literatuur wel degelijk aanknopingspunten te vinden om dit fenomeen als zodanig te bestempelen.

3. De context: Nederland steeds droger in de zomer

Het klimaat verandert en de aarde en dus ook Nederland wordt, zoals in de inleiding benoemd, steeds warmer. Het Nationaal Kennis- en Innovatieprogramma Water en Klimaat (NKWK, 2017) stelt dat droogte een onderschat effect is van klimaatverandering. Er kan worden gesproken van droogte wanneer er langere tijd meer water verdampt dan er bijkomt (KNMI, z.d.). Droogte kan dus niet in een dag ontstaan en ook niet in een dag worden opgelost. In Nederland valt in de zomermaanden steeds minder regen en de periode van weinig neerslag wordt steeds langer (KNMI, 2019). Het probleem rond droogte is driedig: er valt allereerst steeds minder neerslag, ten tweede stijgt de temperatuur wat voor meer verdamping zorgt en als gevolg van de eerste twee neemt ten derde de vraag naar zoetwater sterk toe (Atlas leefomgeving, z.d.). De schade die droogte kan aanrichten is enorm. Dijken kunnen bezwijken, veengronden kunnen uitdrogen, houten funderingspalen kunnen droogvallen waardoor ze instabiel worden, de hoeveelheid fijnstof in de lucht neemt toe (wat de luchtkwaliteit sterk verzwakt), er kunnen stofwolken ontstaan en bij hevige droogte kan ook het stroomnet hinder ondervinden⁹. Ook de kans op natuurbranden neemt sterk toe (Atlas Leefomgeving, z.d.). “Droogte gaat bovendien gepaard met hogere concentraties van gevaarlijke stoffen en nutriënten, zowel in grondwater als in oppervlaktewater. Ecosystemen kampen daardoor vaker met watertekort én met een slechtere waterkwaliteit” (Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 2022, p.71). Daarnaast kan door droogte de drinkwatervoorziening in gevaar komen en ondervinden landbouw en natuur hevige schade. Droogte is in ons land deels te verklaren vanuit klimaatverandering: “Er is aangetoond dat er een duidelijke trend naar meer droogtes is in het binnenland van Nederland. Dit komt door klimaatverandering” (KNMI, 2020, n.p.). Droogte kan anderzijds ook worden verklaard vanuit de omgang van de mens met water. Van oudsher is men in Nederland geneigd water zo snel mogelijk af te voeren (o.a. Lodewijks, 2020 en Schuttenhelm, 2020). Om droogte aan te pakken is water vasthouden een belangrijke stap. Daarnaast zijn er nog meer manieren om droogte redelijk effectief aan te pakken. “Bij alle kansrijke maatregelen staat één ding centraal: de verbetering van de samenhang tussen gebruiksfuncties, ondergrond en het oppervlaktewater.” (NKWK, 2017, n.p.). Het gaat naast de aanvoer om water bijvoorbeeld ook om het efficiënter gebruiken van water en het verminderen van de kwetsbaarheid voor watertekort. De gevolgen van droogte zijn kortom ingrijpend en oplossingen moeten in een breed scala aan maatregelen worden gezocht.

De Achterhoek

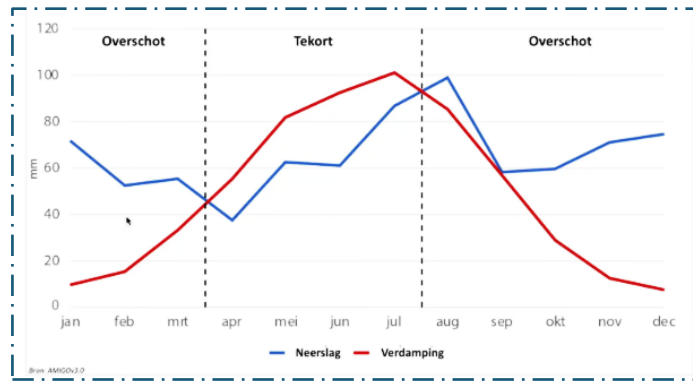
De intensiteit van de droogteproblematiek verschilt in Nederland. Dit komt voornamelijk door het verschil in grondsoort en in watertoevoer. Ook het effect dat droogte heeft varieert in het land. In veengebieden is bodemdaling met verzakking van gebouwen tot gevolg een potentieel gevolg van droogte, terwijl op (hoge) zandgronden water zo snel wegstroomt dat natuur extra snel schade ondervindt (zand houdt geen water vast). In gebieden waar niet of nauwelijks water wordt aangevoerd vanuit meren of rivieren zijn de



Figuur 2; Vereenvoudigde weergave grondsoorten Nederland (WUR, 2006)

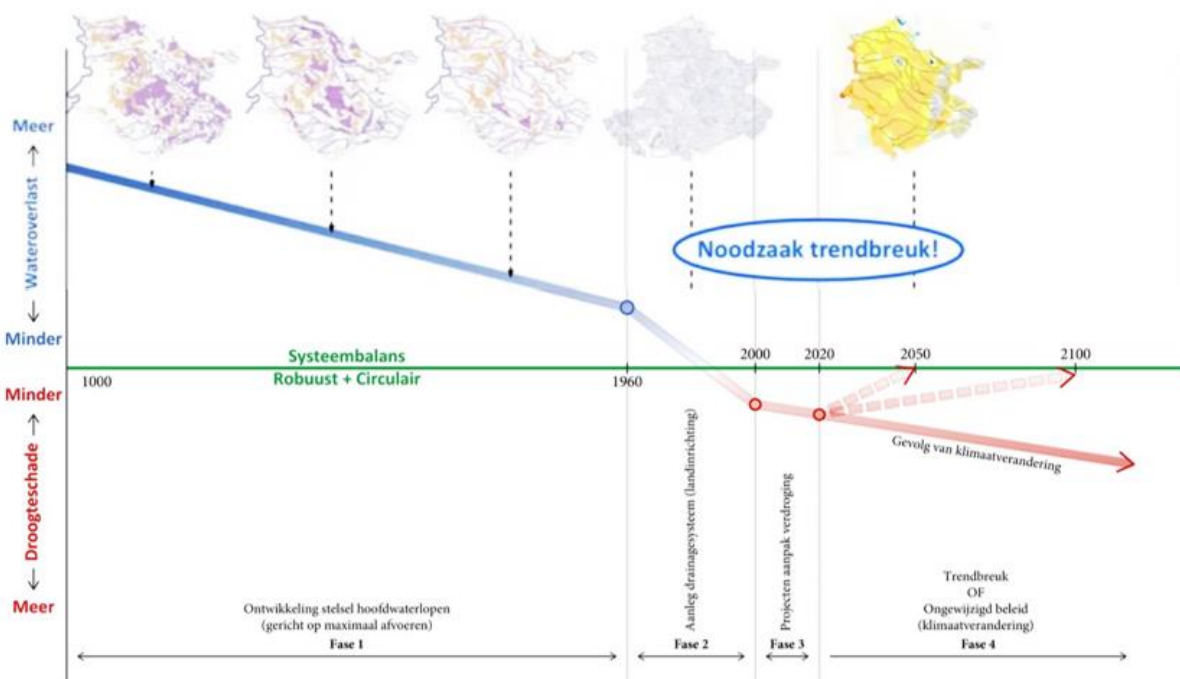
⁹ Het stroomnet loopt in Nederland deels onder de grond en wordt daar gekoeld met grondwater. Als dit afwezig is, is het risico dat het net oververhit raakt.

problemen met droogte het grootst. Dit is het geval in het oosten van het land, in het gebied de Achterhoek¹⁰ (KNMI, 2019). Deze streek bestaat voornamelijk uit hoge zandgronden, zie figuur 2, en voert van oudsher haar water zo snel mogelijk af wat de problemen verergert (Waterschap Rijn en IJssel, 2021). De ligging, ondergrond en omgang met water maken de problemen in de Achterhoek nijpend en de verwachting is dat de problemen zullen toenemen. De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2022, p. 71) bevestigt deze ontwikkeling: “Trendanalyses laten zien dat Nederland vaker te maken krijgt met droogte en een laag grondwaterpeil, vooral op hogere zandgronden in het oosten en het zuiden”. De droogte speelt niet het gehele jaar in de Achterhoek. In de maanden april tot en met augustus is er gemiddeld sprake van een watertekort, zie figuur 3.



Figuur 3; Verloop neerslag en verdamping in de Achterhoek (H+N+S, 2021)

De verdroging van het landschap in de Achterhoek is geen ontwikkeling van de afgelopen jaren. In figuur 4 is zichtbaar hoe het watersysteem in de Achterhoek de afgelopen eeuwen is veranderd. In het jaar 1000 was het landschap gekenmerkt door moeras (de parse gebieden) en er was veel wateroverlast. Door menselijk ingrijpen (het graven van sloten) is het landschap steeds droger geworden, waardoor de wateroverlast afnam en het moeras verdween. Eind twintigste eeuw was het watersysteem robuust: een goede balans tussen wateroverlast en droogte. Sindsdien is de waterafvoer even intensief gebleven, het waterverbruik toegenomen en het klimaat veranderd. De droogte is daardoor sindsdien toegenomen en er is sprake van een disbalans in



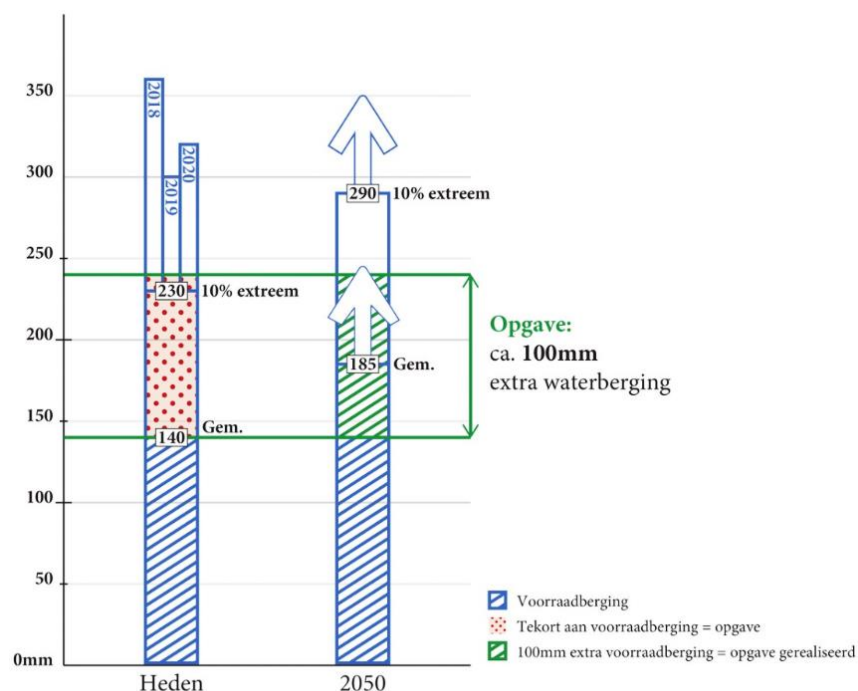
Figuur 4; Ontwikkeling van het watersysteem van de Achterhoek (H+N+S, 2021)

¹⁰ De Achterhoek is een streek in de Provincie Gelderland, ingeklemd tussen Duitsland in het oosten, Twente in het noorden, de rivier de Oude IJssel in het zuiden en de IJssel in het westen. De streek omvat de gemeentes Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Doesburg, Doetinchem, Lochem, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek, Winterswijk en Zutphen.

het watersysteem. Vanaf het jaar 2000 zijn maatregelen genomen om het water weer vast te houden. Hierdoor is de verdroging minder snel toegenomen, maar men is er niet in geslaagd een nieuw robuust systeem te creëren: ondanks de maatregelen is er nog altijd sprake van droogte en een disbalans. De verwachting is dat deze trend naar een steeds drogere Achterhoek toeneemt wanneer er niet wordt ingegrepen (H+N+S, 2021).

Om droogte aan te pakken is in de regio een samenwerking opgezet tussen onder andere het Waterschap Rijn en IJssel, Natuurmonumenten, Vitens, LTO-Noord, tien gemeenten en de Provincie Gelderland. Er is een verkenning uitgevoerd naar het probleem en de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur heeft een analyse van het probleem gedaan (Van Delden, Schultz, Van Twist, 2020). Aan de hand hiervan is vanuit de samenwerking een programmaplan geschreven rond de droogteaanpak: Doen, Delen, Doordénken en Doorpakken (2019). Hierin beschrijvende betrokken partijen hoe ze samen willen werken richting een robuust watersysteem. Vanwege het succes van de samenwerking is deze gecontinueerd. Dit is bekrachtigd in februari 2022 via de overeenkomst 'Aanpak droogte Achterhoek 2022-2023'. De betrokken partijen zijn het eens dat het watersysteem in ieder geval gemiddeld 100 mm extra waterberging moet kennen, zie figuur 5. Volgens H+N+S (2021, n.p.) is "Deze opgave van 100mm is een no-regret maatregel om een watersysteem te krijgen dat kan omgaan met de huidige 10% droogste jaren en waarmee wordt ingespeeld op het gemiddelde neerslagtekort van de toekomst. De groter wordende extremen lossen we hier nog niet volledig mee op." Dit gaat dus niet alle problemen rond droogte oplossen, maar vormt wel de eerste stappen die gezet moeten worden in de Achterhoek. De uitwerking van de opgave per deelgebied wordt de komende periode gemaakt. Om het doel van 100mm extra te behalen worden verschillende maatregelen besproken, zoals het gebruiken van ander landbouwgewas, ondergronds waterbergen, omzetten van naaldbos naar heide en het aanleggen van spaarbekkens (waterberging).

Droogte is kortom in de Achterhoek een serieus probleem, dat al decennia speelt en naar verwachting steeds erger wordt.



Figuur 5; De opgave van de Achterhoek: 100mm extra water (H+N+S, 2021)

4. Methode

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vormgeving van het onderzoek. De onderzoeksmethode en het onderzoeksdesign worden als eerste besproken, waarna de casus aan bod komt. Daarna wordt toegelicht op welke manier de data voor dit onderzoek is verzameld en geanalyseerd. Als laatste komt nog de betrouwbaarheid en validiteit van dit onderzoek aan de orde.

4.1 Onderzoeksmethode en -design

Voor het bepalen van de onderzoeksmethode van dit onderzoek, is de volgende hoofdvraag leidend geweest: 'In hoeverre kunnen inzichten over het creëren van langetermijnbeleid helpen bij de aanpak van een sluipende crisis: droogte in de Achterhoek?'. Deze hoofdvraag vloeit voort uit het doel van dit onderzoek: kijken of er bij de aanpak van een sluipende crisis (zoals droogte in de Achterhoek) geleerd kan worden van de totstandkoming van langetermijnbeleid. Het onderzoek is zowel descriptief als exploratief van aard (Thiel, 2007). Eerst wordt de huidige situatie rond de aanpak van droogte onderzocht en beschreven, vervolgens wordt gekeken naar manieren om de aanpak van deze sluipende crisis te bevorderen; het verkennende gedeelte. Bij verkennend onderzoek past de kwalitatieve onderzoeksmethode het beste omdat deze vorm van onderzoek gekenmerkt wordt door een open benadering (Bryman, 2012). Deze vorm van onderzoek biedt inzicht in gevoelens, overtuigingen, ervaringen en sociale processen (Boeije, 2014). Dit onderzoek gaat over de aanpak van een sluipende crisis. Bij een sluipende crisis speelt de beleving ervan een belangrijke rol. "It is only a crisis when people perceive something as an urgent threat" (Boin et al., 2020, p.121). Hoewel de uitspraak van Boin et al. over een acute crisis gaat, is ook bij een sluipende crisis de beleving van belang, aangezien dit voor een deel de ruimte bepaalt om de crisis ook daadwerkelijk aan te pakken. De kwalitatieve methode sluit hier goed bij aan. Kwalitatief onderzoek geeft de mogelijkheid om een complex onderwerp te doorgronden (Bryman, 2012). Aangezien in dit onderzoek het concept sluipende crisis (een zeer complexe situatie) centraal staat, sluit dit aspect hier goed op aan. Daarom is gekozen om dit onderzoek met een kwalitatieve methode uit te voeren.

Het onderzoek is deels deductief van aard. De eerste stap van het onderzoek was een uitgebreide literatuuranalyse. Uit de literatuur zijn enkele begrippen gehaald die vervolgens in samenhang zijn getoetst in de Achterhoek. Omdat er relatief weinig kennis beschikbaar is over de aanpak van een sluipende crisis en ook de koppeling met langetermijnbeleid niet eerder is gelegd, moest een deel van de theorie worden ontwikkeld. Ook is een deel van het onderzoek gericht op het verkennen van toekomstig beleid. Dit maakt dat het onderzoek dus ook een inductieve kant heeft.

Als onderzoeksdesign is gekozen voor een casestudy. Een casestudy is volgens Bryman (2012) erg geschikt om inzicht te krijgen in de complexiteit van een probleem. Zoals genoemd zijn zowel de aanpak van een sluipende crisis, als het creëren van langetermijnbeleid zeer complexe opgaven. Deze onderzoeksmethode sluit daar goed bij aan. Volgens Yin (2003, p.13) is een casestudy een: "empirical inquiry that 1. investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when 2. the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident." Ook dat sluit goed aan bij droogte in de Achterhoek, aangezien dit een zeer actueel onderwerp is, sterk verbonden met de context. Een casestudie biedt verder de kans om zowel de diepte in te gaan als ruimte te hebben voor nuance (Yin, 2003). In dit onderzoek is het belangrijk om de huidige situatie in

de Achterhoek goed te doorgronden, maar ook belangrijk om de ruimte te geven aan verschillende perspectieven van betrokkenen. Verder zijn onderzoeksvragen waarbij de onderzoeker geen controle uitoefent op wat er onderzocht wordt en die betrekking hebben op de actualiteit, erg geschikt voor een casestudy (Yin, 2003). De onderzoeksvraag van dit onderzoek sluit hierbij aan.

4.2 Casus

Bij een casestudy is het van groot belang dat de casus zorgvuldig wordt gekozen. In dit onderzoek is gezocht naar een casus waar een sluipende crisis speelt die momenteel (deels) aangepakt wordt en binnen een enigszins overzichtelijk gebied speelt. Er is overwogen om de sluipende crisis 'klimaatverandering' te kiezen, maar dit zou niet te vatten zijn binnen een scriptieonderzoek. De casus die nu is gekozen, droogte in de Achterhoek, is door haar schaal beter te behappen voor de onderzoeker. De gekozen casus kan worden aangemerkt als '*exemplifying case*'. Deze term is door Bryman (2012, p.70) geïntroduceerd als alternatief voor representatieve casus. Dit houdt in dat de casus voldoende de functie van een voorbeeld kan vervullen om kennis te verkrijgen voor vergelijkbare projecten. Uiteraard is iedere casus uniek, maar bij een exemplifying case kunnen resultaten worden benut in een vergelijkbare context. Droogte in de Achterhoek kan als zodanig worden aangemerkt, omdat de problemen van droogte in de Achterhoek niet uniek zijn. Hoewel de problemen die door droogte ontstaan verschillen per plek (voornamelijk afhankelijk van de ondergrond), levert het probleem overal uitdagingen op en is het karakter van de sluipende crisis daarmee door het hele land vergelijkbaar. Wanneer wordt ingezoomd op de ondergrond, dan maakt dit de Achterhoek ook niet uniek. Net als ongeveer de helft van Nederland wordt de Achterhoek getekend door hoge zandgronden. De aanpak van droogte is wel uniek te noemen in de Achterhoek, aangezien er niet tot nauwelijks elders op deze schaal wordt samengewerkt om het probleem aan te gaan. Echter, deze aanpak is wel mogelijk in te zetten op andere plekken, waarmee de resultaten mogelijk getransleerd kunnen worden naar andere gebieden. Wanneer wordt uitgezoomd en wordt gekeken of de casus representatief is voor een sluipende crisis in het algemeen, dan moet worden gesteld dat deze sluipende crisis bijzonder is omdat hij deels onderdeel is van een bredere sluipende crisis, namelijk klimaatverandering. Dat maakt de aanpak van deze sluipende crisis mogelijk anders dan wanneer een sluipende crisis niet gekoppeld is aan een andere sluipende crisis. Dit maakt dat de resultaten uit dit onderzoek mogelijk minder van toepassing zijn op sluipende crises in het algemeen.

4.3 Dataverzameling

Om de casus zo uitvoerig mogelijk te kunnen bespreken is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews. Deze vorm van interviewen laat ruimte aan respondenten om met informatie te komen waar de onderzoeker zelf nog niet aan had gedacht en biedt respondenten ruimte om eigen argumenten aan te voeren. Ook biedt deze methode de mogelijkheid om diep op onderwerpen in te gaan (Bryman, 2012). Volgens Bryman (2012) kunnen interviews goed met elkaar vergeleken worden, door de structuur van het interview wel vast te leggen. Deze structuur wordt gecreëerd door gebruik te maken van een topiclijst¹¹. Als leidraad voor de topiclijst is het theoretisch kader gebruikt. Tijdens de interviews is deze structuur aangehouden, maar is er ook ruimte geboden voor nieuwe onderwerpen die ter tafel kwamen. De balans tussen deze twee kanten verschilde per gesprek. De gesprekken hadden twee kernonderwerpen: de sluipende crisis (bijv.: hoe wordt

¹¹ De topiclijst is terug te vinden in de bijlage, zie Bijlage 1

droogte ervaren) en de lange termijn (bijv.: op welke horizon is droogtebeleid gericht?). De gesprekken werden gestart met een korte introductie over het onderzoek, waarbij de voorwaarden voor het gesprek en de verwerking van de informatie aan bod kwamen.

De interviews zijn deels live en deels online, via Microsoft Teams, afgenomen. Door de ervaring met online werken die is opgedaan in de coronaperiode leek dit geen effect meer te hebben op de kwaliteit van het gesprek. Eén interview is telefonisch afgenomen. Het nadeel van een telefonisch interview is dat non-verbale signalen niet zichtbaar zijn (Bryman, 2012). Dit mogelijke nadeel is geprobeerd te ondervangen door veel te parafaseren en te checken of de respondent en de interviewer elkaar goed begrepen.

De data uit interviews is aangevuld met de analyse van meerdere documenten. Door documenten mee te nemen kan de informatie uit de interviews worden geverifieerd en/of worden aangevuld, hetgeen ook past in een casestudy. De geanalyseerde documenten zijn in de eerste plaats twee essentiële documenten voor de aanpak van droogte in de Achterhoek: het programmaplan 'Doen, delen, doordénken en doorpakken' (2019) en het Programmaplan Aanpak Droogte Achterhoek 2022 – 2023 (februari 2022). Daarnaast zijn ook de Bestuurlijke overeenkomst Aanpak Droogte Achterhoek (februari, 2022) en een essay van de betrokken Dijkgraaf, Hein Pieper, uit de Waterkrant (2021) geanalyseerd. Als laatste zijn er twee video's geanalyseerd: een video van de NOS waarin de aanpak van droogte in Nederland, en specifiek in de Achterhoek, uiteen wordt gezet. En een video van Nieuwsuur (2020) waarin wordt gesproken over de verdroging van Nederland en de rol van de mens daarbij. In deze video's komen twee personen aan het woord, Dijkgraaf Hein Pieper en voormalig wateronderzoeker Flip Witte. Deze personen worden in het resultatenhoofdstuk aangeduid met de letter I (refererend aan de interviews waarin zij spreken). Respectievelijk I1 voor Hein Pieper en I2 voor Flip Witte. De video's zijn getranscribeerd. Alle documenten die zijn geanalyseerd en de transcripten van de video's zijn ook gecodeerd in NVivo 12.

Respondenten

Bij het kiezen van respondenten is het van belang om een gevarieerde groep samen te stellen (Tracy, 2010). Bij dit onderzoek is bewust gezocht naar *contrast maximalisatie*, een groep respondenten die verschillende standpunten naar voren kunnen brengen. De aanpak van droogte gebeurt middels een samenwerking. Om de huidige aanpak vanuit verschillende kanten te kunnen belichten, is ervoor gekozen om respondenten vanuit de belangrijkste samenwerkingspartners te spreken. Wie de belangrijkste partners zijn is in een oriënterend gesprek met een inwoner uit de Achterhoek (oud-medewerker van het Waterschap Rijn & IJssel en goed bekend met de aanpak droogte in de Achterhoek) bepaald. Het zijn de provincie Gelderland, Waterschap Rijn & IJssel, 10 gemeenten, LTO-noord, Natuurmonumenten en Vitens. Bij de selectie van respondenten is rekening gehouden met spreiding van de respondenten over deze partijen. Daarnaast is gepoogd om van alle betrokken overheidspartijen een bestuurder en een ambtenaar te spreken. Aangezien het onderzoek onder andere gericht is op electorale (on)zekerheid, is de visie van de bestuurder zeer relevant. De ervaring leert dat bestuurders niet veel tijd hebben en minder vrij spreken. Daarnaast wordt de dagelijkse leiding van de droogteaanpak in de Achterhoek gevormd door ambtenaren. Daarom is ervoor gekozen om ook met ambtenaren te spreken. In onderstaand schema is een overzicht van de respondenten opgenomen. Naast de tien respondenten die verbonden zijn aan de Achterhoek, zijn er drie externe experts gesproken. Doordat zij niet betrokken zijn bij de aanpak van droogte in de Achterhoek kunnen zij met een frisse blik hun licht laten schijnen op de situatie. Er is gezocht naar een expert op alle relevante domeinen: sluipende crises, tijdsensitief bestuur en de droogte aanpak.

Het is gelukt om van alle betrokken partijen iemand te spreken voor dit onderzoek. De spreiding is daarmee geslaagd. Het grootste knelpunt doet zich voor bij de 10 gemeenten. Vanwege de beperkte tijd voor dit onderzoek was het niet mogelijk om met hen allemaal te spreken. Dit kan als gevolg hebben dat er een vertekend beeld ontstaat in dit onderzoek over de positie van gemeenten in de samenwerking. Dit is geprobeerd te ondervangen door zowel de voorzitter van het bestuurlijk overleg te spreken, die overzicht heeft over de hele samenwerking en door een gemeenteambtenaar te spreken die ook de dagelijkse leiding vormt bij de aanpak van droogte en daar ook namens alle gemeenten het woord voert. Een ander lastig punt vormen de twee 'voormalige' betrokkenen. Voor beide respondenten geldt zij nog geen opvolger hebben, waarmee het interview gehouden kon worden. Ook zijn zij tot voor kort zeer actief betrokken geweest bij de aanpak van droogte, dus beschikken zij wel over de juiste kennis voor dit onderzoek.

Persoon	Functie en betrokkenheid	Afk.
Antoinet Looman	Heemraad, Waterschap Rijn en IJssel (lid bestuurlijk overleg (b.o.) water)	B1
Peter van 't Hoog	Gedeputeerde, provincie Gelderland (lid van het b.o. water)	B2
Ria Ankersmit	Wethouder, Oude IJsselstreek (lid b. o. water)	B3
Joost van Oostrum	Burgemeester, Berkelland (vz. b.o. water)	B4
Nicole Koks	(Voormalig) Bestuurder, LTO-Noord (lid b. o. water)	B5
Udo Hassefras	Regiobestuurder, Natuurmonumenten (lid b. o. water)	B6
Richard Krabben	Str. beleidsadviseur, Oude IJsselstreek (dagelijkse leiding wateraanpak)	A1
Ronald van Ark	Projectleider, Waterschap Rijn en IJssel (dagelijkse leiding wateraanpak)	A2
Natasha Groot	Projectleider, provincie Gelderland (dagelijkse leiding wateraanpak)	A3
Ingrid Canter Cremers¹²	(Voormalig) Strategisch omgevingsmanager, Vitens (lid b. o. water)	A4
Paul 't Hart	Hoogleraar bestuurskunde, expert sluipende crises	E1
Jorren Scherpenisse	Co-decaan NSOB, expert tijdsensitief bestuur	E2
Gé van den Eertwegh	Hydroloog, expert droogte en water, eigenaar KnowH2O	E3

De respondenten zijn afgekort met een letter-nummer combinatie, waarmee ze in het resultatenhoofdstuk worden aangeduid. De letters corresponderen met de functie van de persoon: B voor bestuurder, A voor adviseur (overkoepelende aanduiding voor ambtenaren of medewerkers) en E voor expert. Omdat voor sommige onderwerpen (zoals politieke gevoeligheid) het onderscheid tussen de mening van bestuurders of ambtenaren interessant zou kunnen zijn, is ervoor gekozen om de aanduiding per functie te doen. Een aantal respondenten zijn verkregen via persoonlijke contacten. De onderzoeker onderhoudt echter geen enkele band met de respondenten en de persoon via wie de respondenten verkregen zijn heeft geen hechte – of afhankelijkheidsrelatie met de respondenten. De manier waarop de respondenten verkregen zijn heeft daarmee geen belangrijk effect op de resultaten van dit onderzoek.

De respondenten zijn voorafgaand aan het interview geïnformeerd over het onderzoek en ze hebben allemaal mondeling en schriftelijk bevestigd bewust en vrijwillig deel te willen nemen aan het onderzoek. Hiervoor hebben zij ook een *informed consent*¹³ getekend. De respondenten is de ruimte geboden om anoniem mee te doen. Geen van de respondenten wilde hier gebruik van maken. Ook is toestemming gevraagd om herleidbare informatie en/of quotes te gebruiken in het onderzoek. Alle respondenten hebben aangegeven dat zij het gebruik

¹² Deze respondent spreekt op persoonlijke titel

¹³ Het informed consent format is ingevoegd in de bijlage, zie bijlage 3

van herleidbare informatie geen probleem vinden en dat zij quotes voor publicatie willen inzien. Dit is zo uitgevoerd. De verkregen data uit de interviews is zorgvuldig opgeslagen en verwerkt. Na toestemming zijn alle gesprekken met een mobiel opgenomen, waarna de geluidsfragmenten en de transcripten hiervan op Google Docs zijn opgeslagen.

4.4 Operationalisering

Om in de interviews de concepten goed te kunnen bevragen en om ze goed te kunnen analyseren in de documenten, worden deze concepten geoperationaliseerd. Dit zorgt voor afbakening en duidelijkheid. De concepten zijn eerder toegelicht in het theoretisch kader. De operationalisering staat in onderstaande tabel.

Concept	Beschrijving	Indicator	Vragen
Sluipende crisis	Grote bedreiging, ontwikkelend gedurende tijd, nog weinig of onvolledig geadresseerd	-Hevige effecten (potentieel zeer schadelijk) -Bedreiging voor de maatschappij -Aangepakt vereist -Niet iedereen voelt het probleem -Probleem en dreiging nemen toe -Niet hoog op de agenda	-Wat is het effect van droogte? -Zorgt droogte voor een bedreiging voor het 'normale' leven? -Moet droogte worden aangepakt? -Wordt droogte door inwoners in de Achterhoek als probleem ervaren? -Hoe verwacht u dat droogte ontwikkelt de komende jaren? -Hoe hoog staat droogte op de agenda?
Aanpak sluipende crisis	De crisis oplossen/beheersbaar maken d.m.v. beleid.	-Maatregelen treffen om droogte aan te pakken -Politici durven niet in te grijpen -Waan van de dag wint -Onbekend hoe probleem zich ontwikkelt -Wat de 'goede' oplossing is, is niet duidelijk	-Worden er maatregelen getroffen om droogte aan te pakken? -Spreekt politici zich uit over droogte? -Maken politici tijd om dit probleem aan te pakken? -Is de ontwikkeling van het probleem helder voor betrokken partijen bij de aanpak? -Is het helder wat de oplossing van het probleem is voor betrokken partijen bij de aanpak?
Langetermijnbeleid (creëren)	Plannen van de overheid die gericht zijn op een tijdshorizon van meer dan 25 jaar.	-Plannen maken voor op de lange termijn -Tijdshorizon -Disbalans tussen kosten in het nu en baten in de toekomst	-Worden er plannen gemaakt die gericht zijn op 2047 of verder? -Op welke horizon is huidig beleid gericht? -Maken politici nu kosten, terwijl mogelijke baten van de aanpak van droogte pas in de toekomst liggen?
Electoral zekerheid	De zekerheid dat kiezers een politicus blijven steunen (op iemand stemmen).	-Effect op electoraat -Politiek gevoelig -Depolitiseren	-Bent u bang om kiezers te verliezen? -Past u uw werkwijze aan vanwege de mening van huidige/potentiële kiezers? -Is droogte een politiek gevoelig onderwerp? -Is het onderwerp uit de politiek gehaald?

Concept	Beschrijving	Indicator	Vragen
Vooruitzicht van toekomstige winsten	Vooruitzicht van een positief effect, een opbrengst, van huidige maatregelen.	-Opbrengst in toekomst -Zekerheid van resultaat/succes van bepaalde maatregel	-Is er bekend en/of wordt verwacht dat maatregelen die nu worden genomen bijdragen aan het verminderen van droogte in de toekomst?
Capaciteit om langetermijnbeleid uit te voeren	Middelen en mogelijkheden om plannen gericht op de lange termijn uit te voeren	-Voldoende middelen -Voldoende personeel -Voldoende geld -Voldoende kennis	-Is er voldoende geld om plannen uit te voeren en/of te ontwikkelen? -Zijn er voldoende mensen om plannen uit te voeren en/of te ontwikkelen? -Is er voldoende kennis om plannen uit te voeren en/of te ontwikkelen?
Framing	Gedragbeïnvloeding door bepaalde aspecten bewust te benadrukken of andere buiten beschouwing te laten	-Bewust kiezen voor bepaalde woorden -Bewust bepaalde woorden weglaten -Bewust een bepaald verhaal vertellen -Bewust een bepaald beeld creëren door bepaalde aspecten rond droogte te benadrukken en/of minder aandacht te geven	-Kiest u bewust uw woorden wanneer over droogte wordt gesproken? -Bent u bezig met hoe uw verhaal over droogte over komt? -Probeert u een bepaald beeld rond droogte te creëren?

4.5 Data-analyse

Nadat de data is verzameld, wordt deze geanalyseerd om uiteindelijk tot worden verwerkt tot resultaten. De interviews worden, met toestemming van de respondent, opgenomen en getranscribeerd. Vervolgens worden deze interviews met behulp van het programma NVivo 12 gecodeerd. Coderen kent drie fases: open coderen, axiaal coderen en selectief coderen (Bryman, 2012, p. 569). Bij het open coderen wordt gestart met een open blik. Zonder vooringenomenheid wordt naar de transcripten gekeken. In dit onderzoek is deze stap overgeslagen, aangezien er aan de hand van een theoretische analyse al concepten zijn onderscheiden die als uitgangspunt van de interviews dienen. De volgende fase van het coderen is axiaal coderen. Hierbij worden concepten onderscheiden die in de verschillende interviews worden getoetst op aanwezigheid. Met deze fase is gestart in dit onderzoek. De zogenoemde codeboom die hiervoor gebruikt is, is te vinden in de bijlage (Bijlage 2). De derde stap is het selectief coderen, waarbij het verband tussen concepten wordt bekeken. In het onderzoek is gekeken hoe de verschillende codes zich tot elkaar verhouden en waar verbanden te zien zijn. Zowel de interviews als de documenten zijn gecodeerd en op die manier meegenomen in het onderzoek. De analyse door middel van coderen zorgt voor een gedegen en volledige doorlichting van de data. Dit resulteert in de resultaten van het onderzoek.

4.6 Kwaliteit van het onderzoek

Om een goed wetenschappelijk onderzoek te volbrengen, zijn de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek essentieel. De belangrijkste onderdelen van betrouwbaarheid zijn de consistentie en de nauwkeurigheid waarmee het onderzoek is gedaan. “Reliability is concerned with the question of whether the results of a study are repeatable” (Bryman, 2012, p. 46). De validiteit van het onderzoek gaat over of gemeten is wat gesteld wordt te zijn gemeten (Bryman, 2012 en Thiel, 2007).

Betrouwbaarheid

Om de betrouwbaarheid te waarborgen is aandacht besteed aan de nauwkeurigheid van het onderzoek. De interviews verliepen via dezelfde topiclijst, waardoor hoofdzakelijk dezelfde punten in alle gesprekken aan de orde kwamen. Volgens Bryman (2012) zorgt een topiclijst voor een verhoogde mate van betrouwbaarheid, omdat hiermee inzichtelijk wordt hoe er gemeten is. Wanneer een ander dit onderzoek met dezelfde topiclijst zou uitvoeren, is de kans dat de belangrijkste thema's weer aan bod komen groot. Echter, bij semigestructureerde interviews is er ook ruimte om door te vragen en als respondent nieuwe onderwerpen aan te dragen. Dit zorgt ervoor dat de gesprekken een uniek verloop kennen. Zouden ze worden herhaald, dan zouden ze nooit precies hetzelfde verlopen. Wanneer het over de topiclijst gaat moet worden opgemerkt dat halverwege het interviewproces een interview plaatsvond met een van de experts, wat de focus in de daaropvolgende interviews iets veranderde. De topiclijst is niet aangepast, maar de nadruk kwam wel op andere punten te liggen. Dit is niet positief voor de betrouwbaarheid van het onderzoek maar wel voor de diepgang van de gesprekken. Hiernaast zijn de interviews opgenomen, de transcripten in te zien en de codeboom openbaar. Alle data is dus transparant en nader te bestuderen. Hierdoor zijn alle analyse stappen die de basis vormen voor dit onderzoek inzichtelijk. Ook dit bevordert de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Samengevat kan worden gesteld dat de betrouwbaarheid van dit onderzoek goed is, maar niet perfect.

Validiteit

Validiteit gaat over de integriteit van de conclusies van het onderzoek, is er gemeten wat gemeten moet worden. Het kent een interne en externe component. Interne validiteit gaat over de geloofwaardigheid van uitkomsten van het onderzoek (Thiel, 2007). In dit onderzoek is geprobeerd de interne validiteit te waarborgen via triangulatie; door niet alleen data te halen uit interviews maar ook uit documenten. Door meerdere bronnen te gebruiken, kunnen resultaten met meer zekerheid worden vastgesteld. Hiervoor is het eveneens belangrijk dat de respondenten een goede spreiding kennen, wat het onderzoek in behoorlijke mate kent. Dit is toegelicht onder het kopje Respondenten. Tot slot is het belangrijk voor de validiteit dat de onderzoeksmethode aansluit bij het onderzoek. Dit is, zoals in 4.1 beschreven, bij dit onderzoek het geval.

Bij de externe validiteit gaat het om de generaliseerbaarheid van het onderzoek (Bryman, 2012). Het gaat om de vraag of conclusies alleen toepasbaar zijn binnen de onderzochte casus of breder toepasbaar zijn in een andere context. Dit onderzoek is een casestudie en daarbij is generaliseerbaarheid altijd een lastig punt (Yin, 2003). De context van de case bepaalt voor een deel de uitkomsten, waardoor in een nieuwe situatie nooit precies dezelfde uitkomsten zullen ontstaan. Maar aangezien het hier om een exemplifying case gaat, is dit ook niet echt een bezwaar. Via ‘thick description’, een zeer uitgebreid beschrijving van de casus, is geprobeerd om inzicht te geven in de casus. Dat biedt de mogelijkheid om later na te gaan of uitkomsten over kunnen worden genomen in een andere situatie (Bryman, 2012). De aanvullingen die vanuit dit onderzoek kunnen worden gedaan op de theorie, zullen eerst verder in andere situaties getest moeten worden, voordat met zekerheid kan worden gesteld dat deze generaliseerbaar zijn.

5. Resultaten

In dit vijfde hoofdstuk worden de resultaten uit de verworven data¹⁴ gepresenteerd. Dit gebeurt aan de hand van de empirische deelvragen, beschreven in de inleiding. Allereerst wordt ingegaan op hoe er naar droogte wordt gekeken in de Achterhoek en vervolgens wordt de huidige aanpak van droogte besproken. Daarna volgt een paragraaf over de totstandkoming van langetermijnbeleid in de Achterhoek en vervolgens wordt ingegaan op mogelijkheden om droogte op lange termijn aan te pakken.

5.1 Droogte in de Achterhoek

In deze paragraaf wordt op de eerste deelvraag ingegaan: *'Hoe wordt er tegen droogte aangekeken in de Achterhoek?'*. Eerst wordt het sluipende karakter van droogte uitgelicht, waarna de aandacht voor het onderwerp wordt besproken.

Een sluipmoordenaar

Uit de gesprekken met centrale actoren in en rond de Achterhoek wordt duidelijk dat droogte door alle betrokken partijen in de Achterhoek als een serieus probleem wordt ervaren. De wil en bereidheid om het probleem aan te pakken is groot. Droogte is in dit gebied al enkele decennia een vraagstuk, maar na de extreem droge zomers van 2018, 2019 en 2020 kan niemand meer om het probleem heen. Sinds deze droge zomers is de aandacht voor het probleem, zowel bij bestuurders als bij betrokken organisaties en inwoners, flink gegroeid. In dit onderzoek is droogte vanuit theoretische inzichten gedefinieerd als een sluipende crisis. Of droogte in de Achterhoek ook als zodanig wordt ervaren, is empirisch onderzocht. De term sluipende crisis is niet eerder gebruikt in de Achterhoek en geen van de actoren was echt bekend met dit fenomeen. Hierdoor riep de term in eerste instantie verschillende associaties op. 'Sluipend' werd bijvoorbeeld als 'sluimerend' (op de achtergrond) geïnterpreteerd (B1). Echter, de verschillende kenmerken¹⁵ van het begrip sluipende crisis worden wel herkend. Allereerst wordt de ernst van het onderwerp nadrukkelijk ervaren in de Achterhoek: *"het zit helemaal on top of mind, daar zijn we het zeker over eens. En we kunnen ook niet wachten tot morgen, maar we hadden eergister al moeten beginnen."* (B1). Hier wordt ook gesproken over dat het probleem eigenlijk al eerder aangepakt had moeten worden; een tweede kenmerk van een sluipende crisis. Dit tweede punt noemt Bestuurder 4 ook: *"ik noem droogte verwaarloosd, omdat we al eerder veel meer last hebben gehad van droogte. De terrein-beherende organisaties, met name de natuurorganisaties, hebben ons al heel lang gewaarschuwd dat het steeds droger wordt in de natuurgebieden en ook Vitens (...) zag als geen ander dat hun watervoorraden schaars begonnen te worden."* Daarnaast benoemen verschillende actoren (B1, B6, A2, A4 en E3) de verergering door de tijd heen: *"ik denk dat er eensgezindheid is over de ontwikkeling van droogte. Heel plat: het wordt erger. Maar hoe snel dat erger wordt, daar hebben we geen beeld van."*, aldus Adviseur 2.

De verschillende elementen van een sluipende crisis worden dus herkend in de Achterhoek als het om droogte gaat. Met de term 'crisis' hebben een aantal respondenten (B1-3, A2 en A4) wel moeite, omdat dit geassocieerd wordt met een kortstondig probleem, dat om een snelle oplossing vraagt. Adviseur 2 benoemt

¹⁴ De respondenten die zijn gesproken worden aangeduid met de letters B (bestuurder), A (adviseur) en E (expert). Het overzicht van respondenten is te vinden in het methodehoofdstuk. Voor de documentanalyse is o.a. beeld- en geluidsmateriaal van verschillende media gebruikt. De verwijzing naar geïnterviewde personen hieruit gebeurt middels een 'I'.

¹⁵ (Belangrijkste) kenmerken sluipende crisis: bedreigend probleem, onvoldoende aangepakt, verergerend gedurende de tijd

dit: *“ja, een crisis klinkt voor mij als iets dat tijdelijk is. Dus in die zin vind ik het geen goede term.”* In plaats van met de term crisis wordt droogte meermaals beschreven als ‘sluipmoordenaar’ (o.a. door: B2, B4, A2-3). *“Hoog water in Limburg, met in Duitsland en België heel veel slachtoffers en bij ons veel schade, nou dat wordt meteen herkend als crisis, maar droogte, als sluipmoordenaar, ja, dat is potentieel minstens net zo gevaarlijk als hoog water.”* (B2). Hoewel het woord crisis dus niet vaak valt, wordt de combinatie van sluipend en urgent wel onderstreept. Expert 3 benadrukt dit en noemt droogte wel een sluipende crisis: *“in het begin ziet niemand hem aankomen. Ook de boer niet; de eerste schade wordt altijd gemist, want een plantje staat er visueel prima bij, maar hij had alleen twee keer zo groot kunnen zijn. Omdat je dat begin niet ziet, ben je dus bijna altijd te laat.”* Een respondent (A1) geeft aan de term ‘sluipende crisis’ een understatement te vinden: *“want het sluipt niet meer, maar het manifesteert zich iedere keer. We hebben eigenlijk in vier jaar tijd, drie hele droge zomers gehad.”* Evenals Bestuurder 1 vindt hij de omschrijving ‘acuut probleem’ passender.

Er bestaat in de Achterhoek eensgezindheid over het feit dat droogte een probleem is. Over de veroorzaker van het probleem is niet iedereen het eens. Door sommigen wordt heel nadrukkelijk de koppeling met klimaatverandering gelegd: *“de droogte in de Achterhoek laat zich nadrukkelijk zien en voelen. Al drie jaar achtereensnakkend gewassen en de natuur naar water. Klimaatverandering heeft vele facetten. Droogte is een effect van klimaatverandering en de gevolgen ervan zijn bijvoorbeeld minder gewasopbrengst, minder drinkwatervoorraden”* (Programmaplan Aanpak Droogte, 2020, p.3). Deze redeneerlijn, waarbij droogte wordt neergezet als een probleem ten gevolge van het veranderende klimaat, klinkt meermaals in de Achterhoek (o.a. B1, B4 en I1). Anderen benadrukken dat de mens de problemen rond droogte in de Achterhoek veroorzaakt of ten minste versterkt (B6, A2). Volgens een waterdeskundige (I2) komt de verdroging in Nederland doordat de mens de grondwaterstand omlaag heeft gebracht: *“er valt zelfs meer neerslag dan een eeuw geleden”*. Expert 3 benadrukt zowel de rol van de mens als het effect van het veranderende klimaat: *“droog weer wordt het toch wel, daar kun je niks aan doen behalve het klimaat veranderen. Dus je moet beter omgaan met droogte. Dan zou ik zeggen: ga zorgen voor meer water in de grond, dan is er meer voorraad.”* Ook Bestuurder 2 spreekt over de rol van de mens: *“we zullen het nu echt anders moeten gaan aanpakken. Een heel sprekend voorbeeld: een druppel water die valt op de grens deed er decennia geleden twee weken over om in het IJsselmeer te komen en diezelfde druppel water doet daar nu 9 uur over. We hebben het systeem zo geoptimaliseerd voor water afvoeren – zoals de vorige minister het altijd zei: we zijn wereldkampioen water afvoeren – maar nu moeten we wereldkampioen water vasthouden worden”*. Veel actoren (B2, B4, B6, A2, E1, E3 en I1) zijn het erover eens dat zowel het veranderende klimaat als de mens (in haar relatie tot water) invloed heeft op de droogte in de Achterhoek, alleen wordt de nadruk door verschillende partijen op verschillende kanten gelegd.

Droogte op de agenda

Door de opeenvolgende droge jaren is het bewustzijn voor droogte de afgelopen jaren sterk gestegen in de Achterhoek. Vóór 2019 werd droogte nauwelijks als een complex probleem beschouwd: *“iedereen had zijn antwoorden wel klaar: het is eigenlijk heel eenvoudig, werd er dan gezegd: je moet de beken gewoon verbreden, of het waterpeil omhoog zetten. Het was in ieder geval niet ingewikkeld. Er was al wel 1.000 keer over nagedacht, zo werd gezegd. Maar ja, er gebeurde nog niks.”* (A3). Na de drie droge zomers sloeg de houding ten opzichte van droogte pas echt om. *“Vooral toen Vitens in het pinksterweekend van 2020 aankondigde dat de waterdruk moest worden verlaagd, omdat ze gewoon niet genoeg water konden leveren, dat was echt maatschappelijk een wake up call: droogte is echt wel een ding”* (B2). Steeds meer mensen begonnen zich te realiseren dat er sprake is van een complex probleem. De boeren zagen jaren op rij de opbrengst van het land vergaan, de drinkwatervoorziening kwam in gevaar en de natuurorganisaties zagen dier-

en plantensoorten uitsterven door de opeenvolgende droge jaren. Doordat de droge jaren elkaar opvolgden konden mens en dier tussendoor niet herstellen: *“dan raakt de landbouw haar buffer kwijt (...). Meestal hebben boeren een voorraad voor één of twee jaar. Na drie droge jaren was de voorraad eraan. En ook de natuur kreeg niet meer de tijd om te herstellen.”* (E3). Inmiddels wordt de urgentie breed gevoeld, zo benadrukt onder andere Bestuurder 1: *“ja, zeker, dat hoeven we niemand nu meer uit te leggen. Het bijzondere is ook wel dat je vroeger nog de discussie had dat het watersysteem zo is ontworpen dat het water zo snel mogelijk uit het gebied moest en nu zijn alle partijen het erover eens dat we water nodig hebben, misschien zelfs in het vroege voorjaar om later in de tijd droogte te voorkomen.”*

Binnen de Achterhoek is een samenwerking gestart om de droogteproblematiek aan te pakken. Deze wordt beschreven in de volgende paragraaf. Daarnaast is het probleem bij veel betrokken partijen op de eigen agenda komen te staan. Dit heeft tot verschillende acties en programma's geleid, bijvoorbeeld het programma 'Elke druppel de grond in' van het waterschap Rijn en IJssel (in samenwerking met de provincie Gelderland) en de strategie van Vitens: 'Elke druppel duurzaam' (Programmaplan Aanpak Droogte, 2022). De aandacht voor droogte is bij alle betrokken partijen substantieel en de afgelopen jaren gegroeid. Hoe de aandacht voor droogte is vergeleken met andere urgente onderwerpen blijkt lastiger te vatten. De meeste respondenten (B1-4, B6, A1-4 en I1) geven aan dat het in ieder geval altijd om klimaatadaptatie gaat, en niet om droogte alleen: *“ja, het is een combinatie; het is klimaatadaptatie, het is droogte, het is hittestress en het is je voorbereiden op calamiteiten met die weersextremen”* (B1). Adviseur 1 bespreekt dit ook: *“of je nou per se een ranking moet aanbrengen tussen bijvoorbeeld biodiversiteit en droogte... Als je de droogte aanpak niet regelt, dan komt er van het herstel van de biodiversiteit ook niks terecht. En dat geldt ook voor de andere opgaven. Ik zou niet aan prioritering denken, maar juist aan samenhang”*. Op de vraag hoe hoog droogte op de agenda staat ten opzichte van andere opgaves kwam alleen van LTO een helder antwoord: *“hoog. Kijk, de afgelopen dagen is het natuurlijk vooral gegaan over stikstof. Dat is een hot item, maar droogte is echt ‘nummer twee’. Ja en dan vooral in de breedte van de context, dus dan heb je het echt over water en bodem”*. Bestuurder 6 geeft aan dat de prioriteit moet komen te liggen bij water weer tot het *sturende principe* maken in Nederland, om zo de droogteproblematiek aan te pakken. Een meerderheid van de actoren geeft aan dat er veel problemen tegelijk om aandacht vragen en dat die naast elkaar moeten worden aangepakt.

Eenzijds wordt heel nadrukkelijk de urgentie van droogte benadrukt (sluipmoordenaar) en anderzijds komt droogte op de hoge stapel van grote opgaves te liggen. *“Kijk, we kunnen nu niet alles tegelijk. Onze portemonnee is daar ook gewoon niet goed genoeg gevuld voor. En uiteindelijk is het natuurlijk ook niet zo dat in alle delen van de gebieden de nood direct heel erg hoog is, doordat men op die plekken wel natte voeten heeft. Dat zou betekenen dat we de afgelopen jaren niet slim bezig zijn geweest, maar dat is natuurlijk ook niet aan de orde.”* (B3). Hoewel droogte als een groot probleem wordt beschreven, belandt droogte niet altijd bovenaan de agenda. Dit vat ook de kern van het antwoord op de eerste deelvraag. Droogte wordt in de Achterhoek als een groot, sluipend probleem gezien, dat om een treffende aanpak vraagt, maar heeft veel concurrentie te verduren van andere uitdagende opgaves in de fysieke leefomgeving.

5.2 Droogte aanpakken

In deze paragraaf wordt de tweede deelvraag besproken: *‘Hoe wordt droogte aangepakt in de Achterhoek?’*. Er wordt ingegaan op de huidige en toekomstige samenwerking in de Achterhoek rond de problematiek. Daarnaast worden maatregelen die momenteel worden getroffen besproken.



Samenwerking 19 partijen

In de zomer van 2019 zijn centrale actoren in de Achterhoek gezamenlijk begonnen met een verkenning rond droogte. 2019 was de tweede droge zomer op rij, wat ervoor zorgde dat de aandacht voor het vraagstuk was toegenomen. Vitens heeft in 2018, na de eerste droge zomer, de samenwerking met andere partijen opgezocht. *“Partijen onderschreven de urgentie, hebben gezamenlijk een manifest opgesteld maar tot een gemeenschappelijke aanpak voor de droogte heeft het initiatief niet geleid. Blijkbaar was de tijd er nog niet rijp voor”* (A4). Een jaar later, toen de urgentie was toegenomen, was een belemmering voor het opzetten van een aanpak het gebrek aan eigenaarschap. Niemand wist goed ‘van wie’ droogte was (A3). De provincie keek naar het waterschap, dat op haar beurt weer terugkeek naar de provincie en de gemeenten. Door een werkbezoek van de minister aan de Achterhoek, rondom de droogteproblematiek, moest het vraagstuk wel worden belegd. Dit zorgde voor momentum om als verschillende partijen met elkaar in gesprek te gaan over de aanpak. Uiteindelijk leidde dit tot het opzetten van een samenwerking tussen 19 partijen¹⁶. De opeenvolgende droge zomers vormden dus de directe aanleiding voor de start van de samenwerking. Ook de realisatie dat droogte in de toekomst vaker voor problemen gaat zorgen gaf aanleiding om gezamenlijk aan de slag te gaan. *“Er moet meer gebeuren en het zal anders moeten. De noodzaak om ervoor te zorgen dat de Achterhoek is aangepast aan de gevolgen van het veranderend klimaat dwingt ons tot keuzes, een trendbreuk met het verleden, en het vinden van alternatieve antwoorden.”* (Programmaplan Aanpak Droogte, 2020, p.3).

De eerste fase van de samenwerking verliep niet altijd gemakkelijk. De partijen moesten elkaars taal leren spreken en tijdsverschillen, in tempo en in ritme moesten nog worden overbrugd. *“Nou we zijn begonnen vanuit een loopgraven situatie. De eerste keer dat ik daar [in Winterswijk] kwam, was ik benieuwd of ik zonder tomaten en eieren weg zou komen. Maar inmiddels hebben we veel gedaan om het gesprek goed te faciliteren en inmiddels is het gewoon een heel reëel en open gesprek”* (B2). Bestuurder 6 bespreekt het verschil in gewenst tempo: *“ja we vonden het absoluut niet ver en snel genoeg gaan”*. Na extra gesprekken is deze partij verbonden gebleven aan de samenwerking. Alle actoren benoemen het nut om eerst tijd en moeite te investeren in de samenwerking zelf: *“ook al kost het zo een beetje meer tijd: alleen ga je harder, maar samen kom je verder”* (B2). Uiteindelijk is de samenwerking een succes geworden, zo onderschrijven alle actoren. Hoewel het in de vervolgfase ook niet altijd gemakkelijk verliep, leerden de partijen elkaar kennen en vonden ze elkaar in maatregelen gericht op de korte termijn. Ook werden er steeds meer gesprekken gevoerd over de lange termijn. Bestuurder 5 beschrijft het succes van de samenwerking als volgt: *“Ik denk dat we vanuit zowel de provincie als vanuit het waterschap boegbeelden hebben met de juiste intenties om dit tot een goed succes te leiden. Ik heb in de tijd bij LTO ook wel eens gezegd dat ik gewoon heel jaloers ben op hoe de provincie Gelderland met Rijn & IJssel dit aanpakken. Andere waterschappen en andere provincies zouden dit ook op deze manier moeten doen. Omdat je zo daadwerkelijk slagkracht krijgt”*. Vanwege de tevredenheid over de samenwerking heeft deze in het voorjaar van 2022 officieel een vervolg gekregen. In de bestuurlijke overeenkomst (2022, p1.) schrijven de partijen: *“geen partij kan en wil het vraagstuk van droogte en weersextremen alleen oplossen. Wij willen bouwen aan een netwerk, het droogtebewustzijn vergroten, ons collectieve lerend vermogen blijven ontwikkelen en de uitvoering van concrete maatregelen op elkaar afstemmen. Projecten, plannen en maatregelen van onze organisaties versterken elkaar, voor de korte- en de lange termijn. Wij bouwen voort op kennis en ervaringen opgedaan in de periode 2020-2021”*. Het komende

¹⁶ Achterhoek Ambassadeurs, Gelders Particulier Grondbezit, Geldersch Landschap, Gemeente Aalten, Gemeente Berkelland, Gemeente Bronckhorst, Gemeente Doetinchem, Gemeente Lochem, Gemeente Montferland, Gemeente Oost-Gelre, Gemeente Oude IJsselstreek, Gemeente Winterswijk, Gemeente Zutphen, LTO-Noord, Natuurmonumenten, Provincie Gelderland, Staatsbosbeheer, Vitens en Waterschap Rijn en IJssel.



jaar gaan de 19 partijen gezamenlijk de strijd tegen water en droogte dus weer aan. Opvallend is dat het programma nog altijd Aanpak *Droogte* Achterhoek heet, terwijl het over klimaatadaptatie in de brede zin van het woord gaat. Hier wordt nader op ingegaan in 5.3.

De samenwerking tussen de 19 partijen verloopt op gelijkwaardige wijze. Geen van de partijen geeft aan zich niet gezien of ongelijk behandeld te voelen tijdens de samenwerking. *“Nou, er zit altijd verschil in het informele en het formele. In de informele sfeer (...) zijn we allemaal gelijk. Iedereen is betrokken bij het onderwerp droogte. Op het moment dat er keuzes gemaakt moeten worden die consequenties hebben voor de inzet van geld en middelen, dan verandert die gelijkwaardigheid. Dan wordt die subtieler en dan wordt er toch weer vrij snel gekeken naar wie waarover gaat”* (A4). Hoewel alle partijen als serieuze partner aan tafel zitten, verschillen de taken en mogelijkheden per organisatie. Binnen de samenwerking is vertegenwoordiging soms een complex vraagstuk, omdat de capaciteit per organisatie sterk verschilt. *“We zitten bij de gebiedsaanpak in Winterswijk bijvoorbeeld met zes mensen van de provincie, zeven van de waterschappen en één van de gemeente”* (A3). Ook bij de betrokken partijen buiten de overheid speelt dit probleem. Samenwerken kost tijd en zeker agrariërs hebben die tijd niet altijd naast hun volle werkweek. Daarnaast is de vertegenwoordiging volgens LTO niet altijd eerlijk geregeld: *“als boer, die grootgrondbezitter is en die het meeste doet op platteland, ben ik nog steeds in mijn eentje ten opzichte van tien anderen. Want iemand die biodiversiteit heel belangrijk vindt, die kan zich opknippen in een bijenstichting en een vlinderstichting, enz. Ja, dat maakt het gesprek ook gewoon niet altijd even makkelijk”* (B5). Ondanks deze bemoeilijkende factoren, weten de partijen elkaar te vinden en gaat de samenwerking voort. Er is een onafhankelijke voorzitter benoemd, burgemeester Van Oostrum (Berkelland). Daarnaast heeft geen van de partijen officieel de leiding. Aangezien de provincie aan de start stond van de samenwerking, hebben zij wel een belangrijke rol in het draaiend houden van de samenwerking. Aan de hand van de gesprekken met respondenten ontstaat daarnaast het beeld dat de meeste partijen indirect het waterschap aanwijzen als belangrijkste partner in de samenwerking.

Een extra complicerende factor voor de samenwerking is dat droogte niet alleen in de Achterhoek speelt: *“ik denk dat het mondiaal al lang een crisis is. Hein Pieper, de Dijkgraaf, (...) zegt ook al heel erg lang dat het tekort aan water een van de grootste bedreigingen voor de wereldvrede is (...). Dus dat waterbeheer is cruciaal om uiteindelijk naar een gezonde leefomgeving te komen in Nederland maar ook wereldwijd.”* (A4). Van directere invloed op de Achterhoek is de droogte net over de grens in Duitsland: *“de andere grote uitdaging is de samenwerking met Duitsland. (...) Een groot deel van ons water komt daar vandaan en ook zij hebben last van droogte, dus ze gaan daar water vasthouden. Dus het wordt alleen nog maar moeilijker voor ons.”* (B4). De aanpak van droogte kan dus niet enkel tot de Achterhoek worden beperkt.

De strijd tegen droogte

Het doel van de samenwerking van de 19 partijen is op papier helder: de programma's en projecten van de betrokken partners moeten verder worden gebracht in de beweging naar een klimaatbestendig gebied (Programmaplan 2022). *“Ik denk dat we hetzelfde doel hebben, alleen, als organisatie word je op verschillende dingen aangesproken. Een waterschap wordt op andere zaken aangesproken dan een provincie en een provincie op andere zaken dan een gemeente”* (A2). Wat dit doel precies inhoudt is, voor zover bekend bij de onderzoeker, niet helder. Toch zijn de partijen al aan de slag gegaan om droogte aan te pakken. Dit gebeurt met verschillende maatregelen, gericht op de korte termijn, zoals het afsluiten van sloten door middel van het



plaatsen van een skippybal in een duiker¹⁷. *“Het waterschap is met de agrarische sector heel hard aan het werk om extra stuwtejes, extra skippyballen voor de kunstwerken te stoppen, zodat het water blijft staan”* (B1). Door de afsluitingen kan het water niet wegstromen en zorgt het voor meer water op de desbetreffende plaats. Of deze maatregelen echt zoden aan de dijk zetten is een vraag. Volgens Expert 3 is het vooral ‘voor de bühne’: *“je kent het wel, uit de Achterhoek, het beeld van de skippyballen in de duiker. Nou, meneer Dijkgraaf, dat heeft allemaal geen zin!”*. Ook in de Achterhoek zelf lijken sommige actoren (B5-6 en A2) zich ervan bewust dat deze maatregelen goed zijn voor de beeldvorming, en met name de bewustwording bij grondgebruikers, maar op gebiedsniveau een beperkt effect hebben op het grondwaterpeil. Toch geven alle respondenten aan blij te zijn dat er op korte termijn iets gebeurt, zodat de ernst van het probleem onderstreept blijft. De meerderheid van de respondenten klinkt ook trots op wat er al loopt. Naast deze maatregelen, worden maatregelen voor de middellange - en lange termijn verkend. Zoals beschreven in hoofdstuk 3 is er gezamenlijk een feitenbeeld vastgesteld, waarin onder andere staat dat het waterpeil in de Achterhoek minimaal 100 millimeter verhoogd moet worden. Deze vaststelling door alle partijen is als een succes gevierd. Wat dit in de praktijk voor de Achterhoek betekent is echter nog niet bekend. Een van de actoren gaat ervanuit dat dit betekent dat in de hele Achterhoek het peil omhoog gaat (B6), terwijl een ander denkt dat het om richtgetal gaat voor sommige plekken in de Achterhoek: *“100 mm is een nominaal getal. En onderzoek moet uitwijzen of er misschien gebieden zijn waar je wel 120 of 130 mm kunt doen, en andere gebieden waar het niet meer dan 40 mm naar boven kan. Dus de vraag is op welke plekken doe je wat.”* (A1).

Op een aantal plekken in de Achterhoek wordt geëxperimenteerd met het treffen van maatregelen gericht op de middellange -en lange termijn, zoals het grondwaterpeil verhogen, gewassen veranderen en sloten laten meanderen. Dit gebeurt vooral nog op kleine schaal. Momenteel loopt er in Winterswijk ook een soort pilot: *“daar zijn we volop aan het experimenteren met het water op het land brengen, met poreuze slangen die dan over het weiland liggen. (...) Dat type maatregelen zijn we nu aan het beproeven voor de korte termijn, maar tegelijkertijd hebben we met die boeren aan tafel een traject lopen voor de lange termijn, rond de vraag: is dit houdbaar op lange termijn en zo ja, als het landbouw is, moet dat dan op een andere manier gebeuren of moeten bepaalde teelten wijzigen. Tot en met scenario’s waarbij je zegt van: we geven het stuk op als landbouwgebied (...). Voor die boeren is dat natuurlijk heel erg spannend”* (B2). Behalve bij de pilots wordt het gesprek over structurele veranderingen in gebruik of functie nog nauwelijks gevoerd. Op hoofdlijnen wordt wel benoemd dat het systeem klimaat adaptief en klimaatbestendig moet worden. Wat dat precies inhoudt, hoe het bereikt moet worden, wat de concrete stappen zijn en wat de gevolgen van die stappen zijn, is nog niet bekend. Adviseur 2 verwacht wel dat dit gesprek binnenkort gevoerd gaat worden: *“Nee echt de discussie van: op deze plek moeten we meer ruimte voor water zien te vinden, en dat betekent dat zoveel hectare daar minder goed gebruikt kan worden, en dan zouden we tot deze regelingen moeten komen... Ja dat gesprek zit eraan te komen”* (A2). De strijd tegen droogte krijgt op dit moment dus vooral vorm op de korte termijn. De structurele maatregelen voor de lange termijn moeten de komende tijd vorm krijgen. Naast de maatregelen die worden verkend voor de lange termijn, kan de samenwerking an sich worden beschouwd als een stap om aan een structurele, lange termijn oplossing te werken.

Samenwerking in de volgende fase

Tot nu toe is het droogteprobleem verkend en is er gesproken over mogelijke oplossingsrichtingen. Daadwerkelijke ingrepen zijn nog mild. Volgens actoren moeten er in de komende periode stappen worden

¹⁷ Een duiker is een buis die sloten met elkaar verbindt. Deze waterdoorgang loopt meestal onder wegen of dijken door (Hoogheemraadschap HN, z.d.)



gezet om de aanpak verder in te kleuren. Dit betekent dat er lastige keuzes gemaakt moeten worden. Keuzes die voor iets of iemand pijn kunnen gaan doen. Dit vormt volgens meerdere actoren (B2, B4-6) een uitdaging voor de huidige, positieve samenwerking: *“of het lukt om elkaar uiteindelijk te blijven vinden wanneer we bij de uitkomst zijn, moeten we afwachten”* (B2). Bestuurder 5 is wel hoopvol: *“of men elkaar op het eerste gezicht gaat vinden, weet ik niet. Er zal vast nog wel iets van de wrijving komen. Maar de verstandhouding onderling is gewoon heel erg goed en ik denk dat dat het halve werk is, want dan gun je elkaar ook gewoon meer”*. Het moet blijken of de partijen elkaar blijven vinden. Een andere uitdaging voor de volgende fase komt voort uit de veranderende samenstelling van de groep betrokkenen. *“Nu komt eigenlijk de spannende fase, de komende maanden. Hoe we erin slagen om met al die nieuwe colleges ook echt water als een leidend en ordenend principe weg te zetten.”* (B4). Het onderwerp droogte is verschoven van de portefeuille riool naar die van klimaatadaptatie en door de gemeenteraadverkiezingen hebben er ook veranderingen plaatsgevonden.

Om de droogteproblematiek in de komende fase goed aan te pakken, is volgens een meerderheid van de respondenten goede afstemming (en waar mogelijk stapeling) met andere grote opgaven die spelen in het ruimtelijke domein¹⁸ noodzakelijk. De mate van integratie van het vraagstuk in andere vraagstukken is een dilemma. Respondenten geven aan dat afstemming en verbinding belangrijk is, maar alles onder één paraplu aanpakken, kan ervoor zorgen dat losse problemen ondergesneeuwd raken. Het gaat het zoeken naar balans tussen die twee. Om de verschillende opgaves die in het landelijke gebied spelen in samenhang op te pakken is het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG, onderdeel van het ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij) opgericht. In de gesprekken met actoren is het NPLG door verschillende respondenten meermaals (B2, A1-2) opgebracht. De hoop van de respondenten is dat het programma richting kan gaan geven en gaat helpen in het aangaan van de complexe vraagstukken. Voor de samenwerking rond droogte in de Achterhoek ligt er een uitdaging om verbinding te zoeken met het NPLG (Programmaplan 2022).

Terugkomend op de deelvraag die centraal staat in deze paragraaf, droogte wordt momenteel in gezamenlijkheid aangepakt in de Achterhoek, waarbij er concrete acties op korte termijn plaatsvinden en er op een vrij abstract niveau over de lange termijn wordt gesproken.

5.3 De aanpak van droogte op lange termijn

In deze paragraaf staat de deelvraag: *‘Hoe komt langetermijnbeleid rond droogte tot stand in de Achterhoek?’* centraal. Er wordt ingegaan op de verschillende factoren¹⁹ (capaciteit, electorale zekerheid en framing) die van invloed kunnen zijn op het creëren van langetermijnbeleid, zoals onderscheiden in het theoretisch kader.

Langetermijnbeleid

Veel concrete maatregelen die momenteel worden getroffen in de Achterhoek zijn, zoals in de vorige paragraaf beschreven, gericht op de korte termijn. Over maatregelen die gericht zijn op de lange termijn worden gesprekken gevoerd of opgestart. Uit de gesprekken met actoren en experts wordt duidelijk dat één ding centraal staat als het gaat om de lange termijn aanpak: *“dan gaat het echt over het grondwaterpeil omhoog brengen”* (B1). Verder gaat het om het veranderen van functiegebruik van land en om binnen bepaalde functies grootschalige veranderingen door te voeren, zoals het gebruiken van ander gewas of andere vegetatie. *“Soms*

¹⁸ Denk aan: huisvesting, stikstof, biodiversiteit en de energietransitie

¹⁹ Uit theoretische inzichten kwam ook de factor ‘vooruitzicht van winsten’ naar voren. Dit werd echter door geen van de actoren in de Achterhoek als een relevant punt beschouwd. Deze factor wordt niet nader besproken in dit resultatenhoofdstuk. In het analysehoofdstuk komt het onderwerp wel aan bod.



moet er inderdaad een boer vertrekken om ruimte te creëren, zodat anderen een andere vorm van bedrijfsvoering kunnen oppakken die beter aansluit bij de klimatologische veranderingen. Nou, dat soort plannen worden nu volop ontwikkeld met de terrein-beherende organisaties.” (B4). Of het lukt om dit soort plannen de komende jaren door te gaan voeren is niet bekend; het zou op veel verzet kunnen stuiten. Uitdagend wordt het in ieder geval: *“de echte moeilijke beslissingen komen nog. Want 200 droogte-stuwtdjes, dat is niet zo ingewikkeld. Maar straks echt transitie in de landbouw, transitie in het waterbeheer, dat wordt de grote uitdaging.”* (B4).

Een belangrijk onderdeel om tot langetermijnbeleid te komen is volgens meerdere respondenten (B1, B4, A1 en A3) meer (specifieke) kennis over deelgebieden. Aan de hand van die kennis kunnen opties en mogelijkheden worden besproken om de droogte aan te pakken. *“Want zonder gedeeld feitenbeeld komen we niet verder”*(A3). Deze kennis vergaren kost veel tijd en moeite.

Volgens enkele respondenten (B1, B3-4 en E3) is de *acceptatie* van het probleem een onderdeel van de lange termijn aanpak is. *“Er is een einde aan de maakbaarheid. Vroeger zeiden we Nederland is een waterland en met ingenieurs konden we elk probleem oplossen. Maar dit probleem, dat kun je niet of nooit helemaal op te lossen. We moeten ermee leren leven.”* (B1). Ook Bestuurder 4 noemt dat het belangrijk is dat we moeten accepteren dat we niet meer alles kunnen doen op de manier zoals we het deden: *“en uiteindelijk moeten we accepteren dat ons gras niet altijd meer groen is. Dus het is ook meebewegen met wat er gebeurt.”* (B3). Op plekken waar water van essentiële waarde is (zoals bijvoorbeeld in de landbouw en in stedelijke gebied om verzakking te voorkomen) moet droogte wel worden aangepakt volgens Bestuurder 3, maar inwoners moeten niet verwachten dat alles zo blijft als het was.

Binnen het Programmaplan Aanpak Droogte (2020) is de ‘lange termijn’ beschreven als 2050. *“De lange termijnvisie geeft aan welke leidende principes (o.m. voor structureel meer water vasthouden) we hanteren en hoe dit in 2050 tot een klimaat robuuste Achterhoek leidt. De visie maakt inzichtelijk welke noodzakelijke keuzes i.v.m. de door te maken transitie eruitzien.”* Ook verschillende respondenten benoemden 2050 als hun stip op de horizon (B3, B5 en A2). Een ander richtpunt is niet aan de orde gekomen.

Capaciteit

Om een complex vraagstuk als droogte aan te pakken, is de beschikbaarheid van voldoende middelen nodig. De capaciteit²⁰ om droogte aan te pakken blijkt in de Achterhoek zeker geen vanzelfsprekendheid; alle betrokken actoren geven aan dat dit een groot vraagstuk is. *Personeel* lijkt het grootste probleem op te leveren. *“Nou het kost gruwelijk veel geld. Maar het algemene probleem dat nu speelt is met personeel, dat je voldoende goed personeel krijgt, dat is echt een issue”* (B1). Er is weinig goed personeel voorhanden en de verwachting is dat dit alleen maar lastiger wordt. Het gaat dus niet alleen om de kwantiteit van het personeel, maar ook om de kwaliteit. Dit probleem kent ook nog een geografische oorzaak, zo beschrijft Adviseur 3: *“ja, je hebt hele grote gemeenten qua oppervlakte, met een heel klein en versplinterd apparaat. Eén persoon heeft bijvoorbeeld tien onderwerpen en moet dan alles doen. En dan werken mensen soms ook nog parttime. Dus het is woekeren met kwaliteit, capaciteit, menskracht”*. De betrokken overheden ervaren allemaal het personeelsprobleem, maar ook de andere betrokken organisaties voelen het probleem: *“de terrein-beherende organisaties hebben hier niet veel mensenkracht voor beschikbaar. (...). De landbouw heeft ook eigenlijk maar enkele mensen om dit soort zaken op te pakken. Hoe belangrijk ze het ook vinden.”* Aldus Adviseur 2. Kennis is bij gespecialiseerde

²⁰ Capaciteit is in dit onderzoek opgedeeld in: personeel, kennis/competentie en geld

bureaus wel beschikbaar, maar duur en lastig om in voldoende mate in te huren. De juiste kennis zit zeker niet altijd op de juiste plek (A2).

Over *geld* maken actoren in de Achterhoek zich relatief weinig zorgen in relatie tot de aanpak van droogte. *“Geld is geen ding, want de urgentie wordt gevoeld bij het Rijk en bij de provincie dus er is best wel geld opzij gezet.”* (B6). Een aantal respondenten (B4 en A2) noemen wel dat het altijd spannend is of geld vanuit het Rijk echt richting de regio komt. Toch maken zij zich geen grote zorgen om budget voor de aanpak.

Electorale (on)zekerheid

In gesprek met actoren uit de Achterhoek wordt duidelijk dat droogte op dit moment niet voor electorale zekerheid of onzekerheid zorgt. Het vraagstuk ligt volgens respondenten niet politiek gevoelig en het is geen onderwerp waarop kiezers hun stem bepalen. *“Nee, bij ons in de gemeenten, niet. Mijn klimaatagenda (...) gaan we bijvoorbeeld volgende week in de Raadsvergadering als hamerstukken wegzetten.”* (B3). Het droogte vraagstuk is niet ‘links’ of ‘rechts’ (B2) en er is breed politiek draagvlak om het vraagstuk aan te pakken: *“ook partijen die klimaatverandering niet beschouwen als iets wat door menselijk ingrijpen komt, juichen het toe en vinden het nodig dat de provincie haar rol pakt in het nemen van maatregelen.”*, aldus Bestuurder 2.

Momenteel is het onderwerp dus nauwelijks politiek te noemen. Alle bestuurders geven echter aan te verwachten dat de komende fase spannender wordt: *“nou dat verwacht ik eigenlijk wel. Want ik verwacht dat je op een bepaald ogenblik ook keuzes moet maken waarbij de essentie is dat je bepaalde functies op bepaalde plekken niet langer wil faciliteren. (...). Dat zal echt niet van de ene op de andere dag zomaar geaccepteerd worden.”* (B2). Bestuurder 4 denkt dat het steeds politieker wordt; dit is een van zijn zorgpunten naar de toekomst toe. Ook Adviseur 4 verwacht een spannende volgende fase: *“als je echt je watersysteem helemaal op de schop gaat gooien, dan kost dat enorm veel geld. Dat moet allemaal opgebracht worden door de belastingbetalers. (...). Dat zijn politiek heel ingewikkelde vraagstukken, zeker natuurlijk in gebieden waar ook nog veel landbouw zit.”* Wanneer het spannender wordt en keuzes meer pijn gaan doen, is de kans aanwezig dat er in de politiek en tussen bestuurders onenigheid ontstaat. Om dat te voorkomen, kan het vraagstuk uit de electorale cyclus, uit de politieke sfeer gehaald worden via instituties. Expert 2 bespreekt dit punt: *“literatuur over sluipende crises laat zien hoe kwetsbaar de aandacht voor de lange termijn is. Dat helpen verstevigen, bestendigen via instituties kan een manier zijn om het te beschermen tegen de trekkrachten van het hier en nu, die soms heel sterk zijn.”* Expert 1 plaatst hier een kanttekening bij: *“ja, en tegelijkertijd willen we ook dat wanneer er heel ingrijpende beslissingen voor een samenleving worden genomen, dat dat juist politiek wordt gemaakt. En dat daar ook de politieke wetten van verantwoordelijkheid en verantwoording bij gelden.”* Depolitiseren kan een optie vormen wanneer de politieke spanning toeneemt, maar roept meteen ook weer nieuwe uitdagingen op.

Framing

Framing wordt als middel niet bewust ingezet in de aanpak van droogte, zo blijkt uit gesprekken met respondenten. Echter, de verschillende kenmerken van het begrip²¹ komen wel terug in de aanpak. Alle respondenten geven aan bewust bezig te zijn met het inzetten op *beeldvorming* rond droogte om ervoor te zorgen dat er draagvlak ontstaat voor maatregelen. Voor de aanpak van droogte moeten er op den duur ingrijpende veranderingen plaatsvinden en dit kan alleen als er begrip is: *“naarmate de noodzaak harder gevoeld wordt om wat te doen, wordt het ook makkelijker om ingrijpende maatregelen te nemen.”* (A2). Het

²¹ Kenmerken van framing: bewust een bepaald beeld creëren, bewust een bepaald verhaal vertellen, bewust voor bepaalde woorden kiezen en/of bewust bepaalde woorden weglaten.

belang van bewustwording wordt ook besproken door Bestuurder 4: *“uiteindelijk is het natuurlijk gewoon een maatschappelijk probleem. Net zo goed als we jarenlang betaald hebben voor het afvoeren van het water (...). De vraag is of iedereen die bewustwording en die cyclus mee kan maken. Ik denk dat 80% van de inwoners zich nooit zorgen heeft gemaakt over droogte (...). Toen Vitens in 2020 op een gegeven moment ging oproepen om geen zwembaden te vullen, ging het los op social media: ‘dat gezeik en onzin en er komt altijd water uit de kraan!’.”* Als mensen niet snappen waarom ze zich moeten aanpassen, is de bereidheid ook niet groot. Via beeldvorming wordt in de Achterhoek bewust ingezet om die bewustwording te bevorderen. Dit gebeurt bijvoorbeeld ook via een video, gemaakt door de Feestfabriek: *“een van de dingen die we moeten doen is het probleem in de etalage zetten. Dat is ook de reden om een (...) publieksvriendelijk filmpje te maken. Zo probeer je mensen bewust te maken van het feit dat we dat wij bestuurlijk met iets bezig zijn, waarvan veel mensen zich helemaal niet bewust zijn dat er een probleem is.”* (B4). Door het probleem in de ‘etalage’ te zetten wordt geprobeerd de samenleving mee te krijgen (B4). Die inzet op bewustwording, komt ook terug in campagnes vanuit Vitens en Natuurmonumenten; *“na iedere uitzending zag je dan wel even weer een piekje, maar dat houdt niet echt aan. Dus ze [de campagnes] zijn er wel en ze hebben ook wel effect, maar niet echt blijvend”* (A4). In een andere campagne werd ook nadrukkelijk ingezet op het creëren van een bepaald beeld: *“bij het programma ‘elke druppel de grond in’ begonnen we klein met een soort skippyballen die in duikers werden gedrukt om water vast te houden. Daarbij is ook een campagne opgezet waarbij een boer geïnterviewd is die dat deed en die vertelde waarom dat zo belangrijk is. En het beeld was daarbij belangrijker dan het effect. Op het moment dat hij geïnterviewd werd door de NOS, drukte hij om praktische redenen die duiker afsluiting bijvoorbeeld aan de verkeerde kant in die duiker, want dat plaatje was mooier.”* (A2).

Naast het inzetten op het creëren van een bepaald beeld, wordt er geprobeerd om een bepaald verhaal over te brengen als het over droogte gaat. *“We hebben het steeds over de Sponswerking. Iedereen snapt hoe een spons werk. Daarom hebben we het in het filmpje over dat de Achterhoek een spons moet worden.”* (B4). Ook wordt er bewust gekozen voor het gebruiken of weglaten van bepaalde woorden, een ander kenmerk van framing. Het is opvallend dat alle respondenten spreken over de aanpak droogte, terwijl ze vervolgens uitleggen dat het eigenlijk om de aanpak van het watersysteem gaat en om klimaatadaptatie. De term ‘droogte’ wordt bewust gekozen: *“als ik naar mijn buurman toe ga en zeg: wij werken aan klimaatadaptatie, dan kijkt hij mij heel glazig aan. Terwijl als ik zeg: we zijn bezig met de aanpak van droogte, zegt hij: ja dat is interessant!”* (A2). Droogte is begrijpelijk en makkelijk uitlegbaar. Daarom wordt de term vastgehouden in de Achterhoek en wordt er nog niet gesproken van een aanpak ‘klimaatadaptatie’ of ‘watersysteem’.

Wanneer het gaat om framing, hebben boeren soms last van negatieve framing; ze hebben het gevoel dat zij ook van dit probleem de schuld krijgen. *“Ja er wordt heel makkelijk gekeken naar de boeren, want ja, zet eens een haspel neer op een veld met alleen maar gras dan zie je het water gewoon voor je ogen verdampen. Dus dan heb je een hele makkelijke beeldvorming van kijk, die boeren maken het water op. (...). Natuurlijk heb je boeren ertussen zitten die echt wel klaar zijn met framing.”*(B5). Deze respondent geeft aan dat er wel wordt geprobeerd een ander beeld van de boeren over te brengen, maar dat dit lastig is.

Uit de gesprekken met actoren wordt duidelijk dat er potentieel zit in het inzetten van framing als middel om inwoners te bereiken en mee te krijgen. Door het juiste verhaal te vertellen kunnen mensen zich bewust worden van de kosten (in brede zin) van het gebruik van water. *“Vitens haalt het water schoon uit de bodem en dan maken wij het als maatschappij weer vies, waarna de waterschappen het gaan zuiveren. Moet je zien wat dat allemaal kost! Kunnen we er niet voor zorgen dat we het niet vies maken én misschien minder gebruiken. Die gedachtegang blijft denk ik wel makkelijk bij mensen hangen, in plaats van alleen: je moet geen zwembad*

vullen, want dat kost te veel drinkwater. Dan denkt iedereen: doe, het is warm” (A4). Als het gaat om inwoners effectief bereiken, maakt het volgens deze respondent uit *welk* verhaal wordt verteld. Ook Bestuurder 5 benadrukt dat het belangrijk is dat mensen zich bewust worden van de waarde van water: *“Want iedereen vindt het belangrijk dat hij drie keer per dag doucht en netjes zijn zwembad vult wanneer het warm is en de gieter vult onder de kraan. (...). Het is belangrijk een bewuste mindset te creëren bij de gewone burgers. Dat het (...) ook gewoon bij de burgers zelf vandaan moet komen om met deze verandering om te kunnen gaan”*. Door inwoners meer bewust te maken van de problematiek, kunnen zij ook een bijdrage leveren aan de aanpak van droogte. Dit kan mogelijk bereikt worden door nadrukkelijker in te zetten op beeldvorming.

Terugkomend op de deelvraag die in deze paragraaf centraal staat (‘Hoe komt langetermijnbeleid rond droogte tot stand in de Achterhoek?’), blijkt dat maatregelen voor de lange termijn rond droogte momenteel nog beperkt tot stand komt in de Achterhoek. Er wordt veel gesproken en er wordt intensief samengewerkt, maar er worden nog weinig concrete maatregelen uitgevoerd. De factoren capaciteit en framing die besproken zijn blijken relevant voor de aanpak van droogte. Electoraler zekerheid lijkt momenteel minder invloed te hebben op de vorming van beleid, maar de verwachting is wel dat deze invloed toeneemt.

5.4 De toekomstige aanpak van droogte

In deze paragraaf wordt ingegaan op de laatste deelvraag: *‘Hoe kan droogte op lange termijn aangepakt worden in de Achterhoek?’*. Verschillende oplossingsrichtingen die besproken zijn met respondenten worden hier aan het licht gebracht. De visie van externe experts (E1-3, niet direct verbonden aan de Achterhoek) op een mogelijke, toekomstige aanpak wordt hierbij per paragraaf apart besproken. Hiervoor is gekozen omdat hun visie op potentiële oplossingen iets verder af staat van de praktijk in de Achterhoek, maar wel relevante inzichten biedt.

Momentum en tempo

De huidige samenwerking tussen 19 partijen in de Achterhoek, biedt een basis om ook in de komende jaren droogte te bestrijden. Op de vraag wat er moet gebeuren om droogte fundamenteel aan te pakken in de toekomst, werd door enkele (B4 en A1) respondenten aangegeven dat het essentieel is om het momentum dat nu bestaat rond droogte te benutten. *“Er zijn soms momenten dat alle opgaven bij mekaar komen; dat er de energie is om dat soort dingen aan te pakken. Dat is nu het geval. (...). Dus het momentum, daar moet echt iets mee”* (A1). Er ligt nu een kans om droogte fundamenteel aan te pakken en het zou een gemiste kans zijn om dit moment niet aan te grijpen. Het moment aangrijpen en de huidige kans benutten kan worden gezien als een wens om tempo te maken. Wat echter het juiste tempo is om de aanpak in te voltrekken is een lastig vraagstuk. Respondenten verschillen hierover van mening. *“De verandering [naar het huidige systeem] heeft ook langzaam plaats gevonden. Die verandering hangt op vaststaande identiteit, aan het denken van de mensen. (...) De nieuwe manier van denken en een nieuwe manier van inrichten, zal een proces van jaren en decennia vragen, waarbij er wel heel hoge urgentie is om daar nu snel stappen in te zetten. Omdat we al met de problemen ervan geconfronteerd worden.”* (A2). Hoewel de urgentie nu hoog is, moet er niet te snel gehandeld worden aldus deze respondent. Hij is niet de enige die een kanttekening plaats bij een hoog tempo; ook Bestuurders 2 en 5 noemen het nut van enige traagheid. Wat Bestuurder 6 betreft mag het tempo juist veel hoger liggen, maar hij heeft weinig hoop dat grootschalige verandering ook daadwerkelijk op hoog tempo gaat plaatsvinden: *“ik wil de veengoot dicht hebben, haha, nou... dat maak ik dus niet meer mee”*. In het Programmaplan (2022) beschrijven de betrokken partijen dat leren van effectieve maatregelen en succesvolle

voorbeelden een goede manier is om te versnellen. Hoewel versnellen van sommigen een wens is, is het juiste tempo niet gedefinieerd en lastig te bepalen.

Momentum en tempo – door de ogen van externe experts

Bij de samenwerking rond de aanpak van droogte valt op dat betrokken partijen een verschillend tempo als het juiste ervaren. Dat kan lastige en botsende situaties opleveren. Echter, zo pleit Expert 2, is de kunst om het verschil te benutten, in plaats van het proberen te overbruggen: *“als het gaat om tempo, dan is het vaak juist de kunst is om parallelle paden te hebben. Sommigen wat trager en onderzoekender, (...). Terwijl je tegelijkertijd ook heel veel hebt aan partijen die zeggen: wij gaan snel aan oplossingen werken in korte sprints. (...) Dus de kunst is om voor beide ruimte te maken.”* Door ruimte te geven aan verschillende tempi waarop wordt gewerkt, hoeven de snelsten niet uit te stappen uit frustratie om het langzame tempo en wordt de kans verkleind dat in de valkuil van de makkelijke en snelle oplossing wordt gestapt (E2).

Bij de samenwerking klinkt, zoals gezegd, vanuit enkele actoren de roep om een hoger tempo klinkt. Daarbij kan de vraag worden gesteld wat eigenlijk snel is. *“Wij kunnen zeggen van wat zijn ze traag, maar we kunnen ook zeggen: het is een supertanker en de implicaties van die een paar graden draaien zijn heel erg hoog. Dus het is misschien ook wel logisch dat daar een soort wet van de traagheid omheen zit.”* (E1). Door de perceptie op het fenomeen snel of langzaam bij te stellen, kan de frustratie over het langzame tempo mogelijk deels worden weggenomen.

Om een sluipende crisis aan te pakken is het kiezen van het juiste moment en het juiste tempo belangrijk, zo bevestigt Expert 2: *“drie droge zomer op rij creëert een ‘window of opportunity’ om de link te leggen met die lange termijn; om het onderliggende probleem bespreekbaar te maken, aan te pakken en echt serieus te nemen. In plaats van alleen maar huidige problemen op te lossen. Dat kan nu wel, maar over twee jaar niet, dus dat vraagt tijdssensitief bestuur.”*

Toekomstbeeld inkleuren

Wanneer het gaat om de toekomstige aanpak van droogte, is het einddoel van de aanpak een interessant onderdeel. Zoals eerder genoemd is het globale doel met elkaar vastgelegd, maar blijft de betekenis en consequentie hiervan vrij onduidelijk. Uit de gesprekken met respondenten blijkt dat de beelden over het doel verschillen. Enerzijds klinkt de roep om intense veranderingen, waarbij het hele watersysteem er anders uit komt te zien. *“We hebben dus een hele inrichting gecreëerd en ontworpen op basis van het klimaat van de vorige eeuw. (...) Dat moeten we nu helemaal aanpassen aan het klimaat van midden en eind deze eeuw, inclusief de manier waarop we aankijken tegen functies”* (A2). Het gaat om fundamentele aanpassingen en lastige keuzes. Ook Bestuurder 2 spreekt over ingrijpende keuzes: *“ik verwacht dat je op een bepaald ogenblik ook keuzes moet maken waarbij de essentie is dat je bepaalde functies op bepaalde plekken niet langer wil faciliteren.”* en Bestuurder 4 spreekt van een *“transitie in de landbouw”* en een *“transitie in het waterbeheer”* die eraan zitten te komen. Anderzijds klinkt het geluid dat drastische veranderingen niet nodig zijn en dat meerdere kleine aanpassingen ook genoeg opleveren. *“Nou dat uiteindelijke doel is gewoon zoveel mogelijk water vasthouden in het gebied. In de gebieden waar het kan, waar het elkaar niet tegen staat. (...) En dat het ook met minimale inspanning kan, dat je niet het complete watersystemen opnieuw moet gaan inrichten, omdat het te droog wordt. Maar dat je op basis van stuwtjes of gemaaltjes (...) ervoor kunt zorgen dat je daar water houdt.”* (B5). Het is dus niet het doel om het hele watersysteem aan te passen. Ook Bestuurder 1 ziet de potentie van kleine aanpassingen: *“ik heb er zelf wel moeite mee als het als kleine dingen wordt afgedaan, van: een beetje ondiepen of een stuwtje... alsof dat klein bier is! Maar ik vind het gewoon getuigen van*



boerenslimheid, dus het is wel iets dat gewoon werkt. (...) Het lijken kleine dingen, maar vaak zijn die logische dingen niet klein.” Als droogte aangepakt wordt heeft dat in meer of mindere mate impact op de leefomgeving, maar er is nog weinig beeld van hoe de omgeving eruit moet komen te zien.

Rond de toekomstige aanpak van droogte zijn respondenten het over een ander punt ook niet eens. Dit gaat over de vraag of de aanpak van droogte op den duur onherroepelijk gepaard gaat met negatieve gevolgen voor bepaalde inwoners en/of organisaties. Sommige respondenten (B2, B6, A1, E3) geven aan dat de aanpak ergens pijn moet gaan doen, omdat niet alle opgaven tegelijkertijd opgelost kunnen worden, zonder dat ze voor lastige, pijnlijke keuzes zorgen. Anderzijds spreekt Adviseur 1 over win-win situatie, die gezocht en gevonden kan worden: *“de ontwikkeling richting natuur inclusieve landbouw kan ook areaalvergroting betekenen voor sommige boeren, gefaciliteerd door de overheid, dus het is maar hoe je het bekijkt.”* Ook Adviseur 2 bespreekt de positieve kant die aan de uitdaging kan zitten: *“heel eerlijk gezegd, er liggen ook kansen voor partijen. Als je wil stoppen als boer of geen opvolger hebt of je wil juist groeien als boer; als er een grond-dynamiek op gang komt en de overheid wil ook meehelpen aan verplaatsing en extensiveren van de landbouw, nou dat kun je ook zien als een enorme investering in de sector. Waarmee ook een aantal problemen waarmee de sector te maken heeft, waaronder die droogte, tegelijkertijd opgepakt kunnen worden.”* Volgens deze respondent is het wel belangrijk dat er een duidelijk beeld is waar naartoe wordt gewerkt, in ruimte en tijd. Als er een helder doel is, kan agrariërs perspectief worden geboden.

Toekomstbeeld inkleuren – door de ogen van externe experts

Het belang van de toekomst zichtbaar maken is groot (E1-2). Gezamenlijk beelden vormen van het doel heeft ten minste twee voordelen. Allereerst: *“alles wat aandacht krijgt groeit. Als het overtuigend genoeg is gaan mensen er ook naar handelen en dan kan het een soort ‘self fulfilling prophecy’ worden.”* (E2). Ten tweede werkt het scheppen van beelden ‘performatief’ (E1). Het gezamenlijk creëren van beelden en zo tot een levendig toekomstbeeld komen waar iedereen zich in kan vinden, werkt positief door op de samenwerking an sich. Momenteel is het lange termijn doel in de Achterhoek vrij abstract en laat het ruimte voor verschillende interpretaties. Door dit met elkaar te verbeelden, moet het nader ingevuld worden. Dit zorgt ervoor dat ook in het heden meer duidelijkheid komt over waaraan wordt gewerkt. Volgens Expert 2 is het erg belangrijk om verbanden te leggen tussen het verleden en het heden: *“als je het heden niet aan de toekomst verbindt, heb je het wel over een toekomst, maar is het een toekomst die niet gevoeld wordt; niet als urgent en niet als reëel wordt gezien. (...) Op het moment dat er echt verbanden ontstaan, dan wordt het een serieuze lange termijn.”* Het vormen van toekomstbeelden wordt ook wel *futureting* genoemd (E1-2). Anders dan bij scenario’s gaat het bij futureting om verleiden en om de overtuigingskracht die van bepaalde beelden uitgaan. *“Het gaat daarbij niet om of dat specifieke toekomstbeeld ook daadwerkelijk wordt bereikt, maar het gaat veel meer over de kracht van dat toekomstbeeld in het heden; over wat het nu teweegbrengt en stimuleert.”* (E2). Bij het creëren en verbeelden van een doel is de definitie van het probleem, droogte, relevant. Als het centrale probleem is dat de landbouwplanten het niet meer goed doen en er gewasschade optreedt, ligt het voor de hand de oplossing ook in die hoek te zoeken, mogelijk met andere gewassen die minder droogteschade ondervinden (E3). Afhankelijk van wat het probleem precies is, ligt een bepaalde oplossing en een bepaald toekomstbeeld voor de hand.



Een mogelijk risico van futuring is dat het een eindbeeld schept, dat vervolgens bereikt *moet* gaan worden. Dat levert een lineaire benadering op: we zijn nu in A en moeten naar B. *“Ik vind het vrij cruciaal dat je die toekomst niet ziet als iets dat je moet halen. (...) Je moet natuurlijk soms wel dingen vastleggen, maar als je je daar te veel in vastpint, dan krijg je onvermijdelijk de tegenslag en dan kom je in een soort tunnelvisie waar je ook niet in terecht wil komen.”* (E2). Er moet dus een balans worden gezocht in het creëren van een toekomstbeeld en ruimte laten om dit beeld aan te passen. Expert 3 benoemt drie fases die kunnen helpen om niet in een proces *met oogkleppen* op te belanden: *“na een jaar droogte moet je goed gaan evalueren: ben ik iets vergeten? Hadden we iets anders of beter moeten doen? Om dan de volgende keer aan de voorkant anders te kunnen handelen. En voor een structurele aanpak van droogte, je moet ook blijven meten, registreren en monitoren: of het de goede kant op gaat en wat de feitelijke situatie is. Dus het gaat om voor, tijdens én na droogte verschillende stappen ondernemen.”* Door elke keer de kortetermijnmaatregelen opnieuw te evalueren, kan goed in de gaten worden gehouden of het gewenste einddoel nog wordt benaderd.

Organisatie ten dienste van de aanpak

Om droogte in de toekomst goed aan te kunnen pakken, is de rol van de individuele organisaties van belang, zo bleek uit de gesprekken met respondenten. *“Eigenlijk bij alles wat je wil bereiken staat je organisatie daar nu niet ten dienste van. Onze communicatie staat bijvoorbeeld niet ten dienste van zo’n samenwerking en het waterbodemsysteem tot nu toe. Die kortetermijnmaatregelen, het organiseren daarvan, zo’n organisatie is daar niet op toegerust tot nu toe.”* (A3). De samenwerking rond droogte, tussen 19 partijen is nieuw en uniek door haar grootte en intensiteit. Dat wordt, zoals eerder beschreven, als positief ervaren, maar betekent ook dat de rest van de organisatie niet altijd gewend is om met een dergelijke werkwijze om te gaan. Dat werkt bemoeilijkend voor de samenwerking. Om droogte echt goed aan te kunnen pakken in de toekomst is het niet alleen van belang dat de samenwerking goed verloopt, maar ook dat de organisaties van de deelnemende partijen (in)gericht zijn op de aanpak. Dat blijkt geen vanzelfsprekendheid te zijn. Ook Adviseur 4 bespreekt dit vraagstuk: *“je ziet ook wel eens binnen organisaties dat een directie iets wil, maar dan heb je het management, dat nog wat klassiek is of aangestuurd wordt met prikkels die niet behulpzaam zijn voor die transitie. Dus er zit een heleboel mechanismen onder. Want in feite wil iedereen altijd wel. Het is absoluut geen onwil. Maar er is gewoon nog niet ervaren dat het ook zo kan.”* De huidige staat van de organisaties kan dus belemmerend werken voor de samenwerking.

Organisatie ten dienste van de aanpak – door de ogen van externe experts

Een risico van de huidige samenwerking rond droogte in de Achterhoek is dat het een averechts effect heeft. Doordat iedereen denkt dat er nu een plek is waar de droogte wordt aangepakt, hoeft niemand zich er zelf echt meer druk om te maken. *“er iets aan doen’ en daarmee anderen geruststellen, zorgt ervoor dat de aandacht wegzakt. (...) Je doet misschien wel iets goeds, maar omdat iedereen denkt, oh, die doen het wel, wordt het nu al een beetje als een succes gevierd. Dan zakt de aandacht weg en misschien gaat dan ook het momentum weg. Dan heb je op lange termijn juist een verlies aan betrokkenheid en commitment. Daarom is handelen soms ook niet ‘echt’ aan de lange termijn werken.”* (E2).



Het is dus van belang dat partijen hun eigen rol serieus blijven nemen en dat er gekeken blijft worden of er ook daadwerkelijk gezamenlijk aan de lange termijn gewerkt wordt. Zo kan de kans worden verkleind dat *schijnactie* ontstaat. Schijnactie komt ook terug als het gaat om de kortetermijnmaatregelen. Deze zijn volgens Expert 3 deels 'voor de bühne', ze hebben geen fundamentele impact. Doordat deze maatregelen wel als een succes worden gevierd, wordt de aandacht deels afgeleid van het aanpakken van het daadwerkelijke probleem.

Terugkomend op de deelvraag die in deze paragraaf centraal staat, komt uit de resultaten naar voren dat een aantal dingen van belang zijn als het gaat over de toekomstige aanpak van droogte. Er is gesproken over het momentum dat benut kan worden en over het tempo, waarbij het lastig vast te stellen is wat het juiste tempo is. Daarnaast is het einddoel van de samenwerking besproken, dat abstract blijkt te zijn en mogelijk om inkleuring vraagt. Als laatste is besproken dat de rol van de individuele organisaties belangrijk is voor de aanpak van droogte.



6. Analyse

In dit zesde hoofdstuk wordt de koppeling gelegd tussen de resultaten, beschreven in hoofdstuk vijf en de theoretische bevindingen in hoofdstuk twee. Om bepaalde analyses te onderbouwen komen de experts (niet gerelateerd aan de Achterhoek) die voor dit onderzoek zijn gesproken in dit analyse hoofdstuk ook aan het woord. Aan de hand van de empirische deelvragen worden hier de belangrijkste analyses gepresenteerd.

6.1 De analyse van droogte in de Achterhoek

Uit de resultaten komt naar voren dat droogte als een groot, sluipend probleem wordt gezien in de Achterhoek, dat aangepakt moet worden. Er is aandacht voor het probleem, zowel bestuurlijk als maatschappelijk. Tegelijkertijd spelen er veel grote vraagstukken in de Achterhoek die allemaal aandacht vragen, waardoor de aandacht voor droogte minder is dan de genoemde urgentie doet vermoeden. Ook de opmerking: *“de nood is niet direct heel hoog, doordat men overal hele natte voeten heeft”* (A3), geeft te denken over de gevoelde urgentie. De aandacht die droogte toch krijgt, *ondanks* alle andere opgaves, kan worden gezien als een bevestiging van de ernst van het probleem. Echter geven nagenoeg geen van de partijen aan dat droogte bovenaan de agenda staat. Aangezien het probleem wel als ‘knettergroot’ en ‘on top of mind’ wordt beschreven is dat opmerkelijk. Zoals in het theoretisch kader is beschreven is een kernmerk van een sluipende crisis dat er een gedeeltelijke of onvoldoende reactie op het probleem is (Boin et al., 2021). Hoewel de reactie op droogte in de Achterhoek in eerste instantie behoorlijk doortastend overkomt, kan de vraag worden gesteld of de reactie voldoende is. Momenteel zijn concrete maatregelen vooral gericht op de korte termijn en deze dienen voor een deel voor de bewustwording. De intensieve samenwerking is een eerste stap om langetermijnbeleid te ontwikkelen, maar robuuste, lange termijn maatregelen moeten nog vorm worden gegeven. Ondanks alle bestaande aandacht kan worden opgemerkt dat het probleem mogelijk niet hoog genoeg op de agenda staat om (snel) tot een structurele aanpak te komen. Met het toenemende dreigingspotentieel dat ook bij deze sluipende crisis speelt, is dat een zorgelijke situatie. Bij een niet effectieve aanpak is het schadepotentieel groot (Pot et al., 2021). Volgens Expert 1 draait het om: *“de discrepantie tussen iets dat steeds dreigender wordt en dat niet zo wordt gezien, of niet (...) tijdig wordt onderkend of op waarde wordt geschat en tot gerichte actie leidt.* Hij voegt daaraan toe: *“droogte an sich is mogelijk niet het probleem, maar wel de toename van de kans op droogte, de manifestaties van droogte en de duur en schade ervan. Het gaat dus om dat het iets trendmatigs wordt, een soort trein die in beweging is gekomen, die een bepaalde kant op gaat.”* Door droogte niet als een incident (een droge zomer) maar als een ontwikkeling (het wordt steeds droger) te zien, kan de aandacht voor het sluipende probleem mogelijk makkelijker ontstaan.

Uit de resultaten blijkt dat droogte door sommige actoren in de Achterhoek voornamelijk als een gevolg van klimaatverandering wordt beschouwd, terwijl anderen het vooral zien als een gevolg van het handelen van de mens. De meeste respondenten zijn het erover eens dat het een beetje van beide is. Toch roept dat verschil in nadruk de vraag op of dat iets doet met de (gewenste) aanpak van de situatie. Er bestaat de mogelijkheid dat de overheid het probleem naar zich toetrekt wanneer zij de menselijke kant van het probleem benadrukken: *“op het moment dat je eraan toegeeft, onder maatschappelijke en politieke druk, dan ben je er dus van. En dan ligt de bal dus bij jou.”* (E1). Wanneer het probleem voornamelijk door menselijk handelen komt, is het ook aan mensen om aan te pakken. En, als het probleem door keuzes van mensen komt, kunnen deze mensen ook ter verantwoording worden geroepen. Het is daarmee spannend om het probleem helemaal naar je toe te



trekken. Dat is een mogelijke reden dat het probleem deels als een natuurverschijnsel wordt geframed. Mogelijk heeft dit frame ook een tijd gewerkt als rem om als overheid initiatief te pakken.

Een kenmerk van een sluipende crisis, zoals beschreven in het theoretisch kader, is dat de ernst en urgentie slecht zichtbaar is. Anders dan bij bijvoorbeeld een grote overstroming, blijven de problemen met droogte vaak ongezien. Door het karakter van droogte, is het bijna inherent aan het probleem dat het een sluipend probleem wordt. Pas na opeenvolgende droge jaren, waarbij de problemen al vol in ontwikkeling zijn, worden de gevolgen van droogte zichtbaar. Om de urgentie van het probleem al na één droge zomer te ervaren is dus een uitdaging. Nu de eerste gevolgen van de sluipende crisis zijn waargenomen, is er binnen de Achterhoek vooral aandacht voor de uitvoering van concrete maatregelen op korte termijn. Dit is niet uitzonderlijk vergeleken met de aanpak van andere sluipende crises: *“bij een sluipende crisis zit je vaak vast in het hier en nu: je bent eigenlijk vooral bezig met de problemen die er nu zijn, de acute crisis, de symptomen die je individueel wel bestrijdt zonder dat je het diepere liggende probleem aanpakt”* (E2). Hoewel er in de Achterhoek zeker wordt benoemd dat er aandacht is voor de lange termijn, tekent het sluipende karakter van de crisis ook de aanpak en wordt er vooral concrete actie ondernomen gericht op de korte termijn.

6.2 De analyse van het aanpakken van droogte

Zoals beschreven in het theoretisch kader is een sluipende crisis niet gebonden aan tijd of plaats. Bij de aanpak van droogte in de Achterhoek blijkt een complicerende factor te zijn dat de droogte niet alleen in de Achterhoek speelt; droogte is dus niet gebonden aan plaats. De aanpak van droogte moet dus ook buiten de Achterhoek plaatvinden. Op welke manier en op welk moment (aangrenzende) partijen moeten worden betrokken in de aanpak, is op dit moment (nog) niet helder.

Zoals in 6.1 uiteengezet kan de vraag worden gesteld of de huidige aanpak van droogte in de Achterhoek voldoende is om de sluipende crisis fundamenteel aan te pakken. In het theoretisch kader is besproken dat wanneer een effectieve aanpak van een sluipende crisis uitblijft, het gevaar bestaat dat de legitimiteit van politieke leider en van publieke instanties vermindert. De huidige stikstofcrisis kan als voorbeeld worden gezien van hoe het niet moet gaan. Decennialang heeft het probleem voortgesudderd en hebben bestuurders hun ogen er (gedeeltelijk) voor gesloten. Momenteel moet er drastisch worden ingegrepen, maar is het draagvlak voor politici om ingrijpende maatregelen te treffen zeer laag. Daarnaast daalt het vertrouwen in de overheid door de matige aanpak. Om te voorkomen dat droogte een zelfde dossier wordt, is het van belang dat er tijdig treffende maatregelen worden genomen. Op die manier hoeft het probleem, al sluipende, niet op te bouwen tot een zeer ongewenste climax, zoals bij het stikstofdossier.

6.3 De analyse van de lange termijn aanpak van droogte

Uit de resultaten blijkt dat de lange termijn aanpak van droogte momenteel in de Achterhoek voornamelijk vorm krijgt in de samenwerken an sich en kleinschalige pilots. Concrete maatregelen worden op grote schaal wel getroffen voor de korte termijn. Een aantal respondenten geeft hierover aan dat de optelsom van deze relatief simpele maatregelen een grote bijdrage kan leveren om het einddoel te behalen. In het theoretisch kader is aan de orde gekomen dat bij de aanpak van een sluipende crisis de aandacht meestal uitgaat naar *laaghangend fruit*. Er wordt ingezet op ‘no regret’ acties en maatregelen die op korte termijn winst opleveren. Deze ‘veilige maatregelen zijn enerzijds vaak relatief makkelijk door te voeren, maar hangen anderzijds ook op



de gedachte dat korte termijn acties bij elkaar opgeteld automatisch ook bevorderlijk zijn voor de lange, structurele aanpak. Dit laatste hoeft echter niet het geval te zijn, zo is besproken in de resultaten. Of de kortetermijnmaatregelen die in de Achterhoek worden genomen wel of niet bevorderlijk zijn voor de lange termijn, is niet hard te maken aan de hand van de resultaten uit dit onderzoek. Wel kan worden opgemerkt dat het lijkt alsof de gedachte leeft in de Achterhoek dat de optelsom van acties in het hier en nu ook goed zijn voor de meer structurele aanpak. Dit kan als potentieel gevaar worden beschouwd, aangezien dit geen vanzelfsprekendheid is. Het vraagt om een nadere analyse of de maatregelen die momenteel worden getroffen ook nuttig zijn voor de aanpak op lange termijn.

Als het gaat om electorale onzekerheid komt uit de resultaten naar voren dat electorale onzekerheid op dit moment niet of nauwelijks een issue is in de Achterhoek. Dit is opvallend omdat, zoals in hoofdstuk 2 beschreven: “A crisis is, after all, *political* at heart” (Boin et al., 2021, p.12). Mogelijk komt dit doordat de crisis pas is opgepakt op het moment dat iedereen hem begon te voelen. Het ging na drie droge zomers niet meer om enkel de natuur die last had van droogte, maar ook om agrariërs wiens oogst verloren ging en inwoners die de waterzekerheid in gevaar zagen komen. Hierdoor is er momenteel breed draagvlak voor de aanpak van het probleem. Uit de resultaten blijkt ook dat de verwachting is dat de volgende fase van de aanpak complexer en politieker wordt. Hoewel de gevolgen van droogte de afgelopen jaren zichtbaarder zijn geworden, zijn de gevolgen momenteel mogelijk nog niet hevig genoeg om pijnlijke, politieke keuzes te *moeten* maken. Zoals besproken in het theoretisch kader en het resultatenhoofdstuk kan via het gebruik maken van instituties het onderwerp uit de politieke sfeer worden gehaald. De samenwerking in de Achterhoek kan worden gezien als een vorm van een institutie (niet officieel), die ervoor zorgt dat het onderwerp los komt van de politieke en electorale cyclus. Dit kan een positief effect hebben op de aanpak van droogte, maar zorgt er ook voor dat bestuurders moeilijk(er) ter verantwoording te roepen zijn. De aanpak is van iedereen en daarmee ook van niemand. Als inwoners is het daardoor lastig om een bepaalde partij weg te stemmen als je het niet eens bent met het beleid. Bij de nadere vormgeving van de samenwerking is dit mogelijk een punt om rekening mee te houden. Wanneer de aanpak de komende periode complexer gaat worden en maatregelen meer pijn gaan doen voor inwoners en organisaties, is het van belang dat duidelijk is van wie het beleid komt. Ook al kunnen politici niet gemakkelijk met de opbrengsten van langetermijnbeleid te koop lopen (wat op de voorgrond treden onaantrekkelijk maakt), is het toch belangrijk dat inwoners weten wie waar verantwoordelijk voor is.

In de resultaten is framing een van de punten die aan de orde komt, en dan met name de bewuste inzet op beeldvorming. Zowel in de literatuur, beschreven in het theoretisch kader, als uit de resultaten blijkt dat de beeldvorming heel belangrijk is om organisaties en inwoners mee te krijgen in de aanpak van een sluipende crisis. Zoals er in de jaren 90 geleerd moest worden dat het gevaar rond water niet alleen vanuit zee kon komen maar ook van de rivieren (dit resulteerde in het programma ‘Ruimte voor de Rivier’), moet men nu leren dat gevaar niet alleen van *te veel* water kan komen, maar ook van *te weinig* (E1). Opvallend is dat in de Achterhoek framing momenteel niet tot nauwelijks *bewust* als middel wordt ingezet. Onder andere door middel van enkele campagnes wordt de beeldvorming wel geprobeerd te sturen, maar het middel framing, dat zich daar goed voor leent, wordt nauwelijks gebruikt. Er lijkt een negatief stigma te hangen op de term: “*Ik zou het geen framing noemen, dan lijkt het alsof je iets naar buiten wilt brengen... ‘een goed verhaal’ vind ik beter dan framing*”, aldus Bestuurder 1. Daarnaast valt uit de resultaten op dat de verschillende actoren los van elkaar inzetten op beeldvorming. Er is niet één verhaal, één beeld waar gezamenlijk op ingezet wordt om naar buiten te brengen. Voor inwoners is het mogelijk krachtiger als eenzelfde beeld overal terugkomt.



Een andere factor die de totstandkoming van langetermijnbeleid beïnvloedt en is besproken in het theoretisch kader is het 'voorzicht van winsten'. Dit onderwerp is in het resultatenhoofdstuk niet aan bod gekomen omdat dit punt in de gesprekken met de respondenten nauwelijks ter sprake is gekomen en de documenten te weinig aanknopingspunten boden om resultaten op te baseren. Dit roept de vraag op waarom dit onderwerp in de gesprekken niet van de grond kwam. Onder de respondenten bestaat een gedeeld beeld over dat droogte de komende jaren zal toenemen; het probleem staat dus vast. Ook de oplossingsrichtingen is redelijk helder: het gaat om méér water vasthouden. Wanneer er een maatregel wordt getroffen waardoor meer water wordt vastgehouden, is de kans zeer groot dat een bepaalde winst in de toekomst wordt behaald. Mogelijk maakt dit dat het 'voorzicht op winsten' geen vraagstuk oplevert. In tegenstelling tot veel sluipende crises zijn maatregelen gericht op het aanpakken van droogte dus redelijk verzekerd van een positief resultaat. Dit betekent niet dat er geen aandacht is voor de winsten van bepaald beleid bij de droogte aanpak. In het eerder besproken onderzoek van H+N+S Landschapsarchitecten (2021) worden bijvoorbeeld verschillende maatregelen uitgelicht, met daarbij de waarschijnlijke bijdrage van de maatregel aan het bereiken van het doel van 100mm extra water in de bodem. Er wordt dus weldegelijk gedacht in het behalen van resultaten en winsten. Doordat winsten vrij goed uit te drukken zijn in hoeveelheden en percentages is de onzekerheid van winsten binnen deze sluipende crisis mogelijk niet zo groot. Dit kan een verklaring zijn waarom dit onderwerp in de gesprekken niet van de grond kwam. Een kanttekening hierbij is wel dat er ook maatregelen te bedenken zijn waarbij bepaalde kennis over het effect niet of onvoldoende beschikbaar is, zoals welke gewassen goed tegen droogte kunnen. Hier kan weldegelijk worden verwacht dat de onzekerheid over de toekomstige winsten van het treffen van een bepaalde maatregel relevant is. Waarom dit toch niet expliciet uit de interviews naar voren kwam, kan niet worden verklaard.

6.4 De analyse van de toekomstige aanpak van droogte

Uit de resultaten blijkt dat respondenten zoekende zijn naar 'het juiste' tempo en dat het benutten van momentum wordt gezien als kans en als uitdaging. Het momentum in de Achterhoek is onder andere ontstaan door drie opeenvolgende droge zomers. Deze droge zomers kunnen worden aangemerkt als acute crisis: *“wanneer er sprake is van een in de perceptie sluipende crisis, dan kunnen er wel degelijk nu al symptomen van zichtbaar zijn in de vorm van een acute crisis. Een extreem droge zomer is in zeker zin een acuut probleem, maar ook een symptoom van een langer lopend, dreigende crisis met veel ernstigere consequenties.”* (E2). Zoals in het theoretisch kader beschreven is het voor de aanpak van een sluipende crisis belangrijk om een acute crisis te benutten. Door de sluipende crisis gekoppeld aan de acute crisis te agenderen, wordt de kans op aandacht vergroot. Bij het benutten van momentum is het interessant om te kijken naar welke acute crises spelen en op welke manier daarmee een koppeling kan worden gelegd. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt niet dat deze koppeling momenteel bewust wordt gelegd in de Achterhoek. Uit de resultaten blijkt daarnaast dat actoren niet altijd hetzelfde tempo zien als het gewenste tempo. In reactie hierop lijken de actoren moeite te stoppen in het proberen te overbruggen van het verschil in tempo door gesprekken te voeren. Zoals Expert 2 noemt kan een verschil in tempo ook juist worden benut, in plaats van dat het overbrugd moet worden. Het gevaar van een sluipende crisis is wel dat betrokkenen nooit helemaal doordrongen raken van het potentiële gevaar van de situatie. Daardoor is de verleiding groot om het probleem in een lage versnelling aan te pakken (E1).

Bij de toekomstige aanpak van droogte valt in de resultaten op dat er nauwelijks invulling is gegeven aan het einddoel. Terwijl actoren in eerste instantie aangeven een gelijk doel voor ogen te hebben, blijkt dat



respondenten toch over andere richtpunten spreken. Een middel als futuring biedt een kans voor de samenwerking om de toekomst meer in te kleuren. Als het gaat om de rol van de individuele organisaties die betrokken zijn bij de aanpak, valt uit de resultaten op dat de organisaties niet altijd in dienst staan van de gezamenlijke opgave. Naast de inzet op de samenwerking om het droogtevraagstuk verder te brengen is het dus van belang dat de individuele partijen aandacht hebben voor hun eigen organisatie.

7. Discussie

Voordat de hoofdvraag van dit onderzoek kan worden beantwoord, wordt eerst kritisch gereflecteerd op het onderzoek. Dat plaatst de uitkomsten in het juiste perspectief. In deze discussie worden vier punten behandeld. Eerst wordt er op de onderzoeksmethode gereflecteerd, waarna de casus zelf aan bod komt. Vervolgens wordt de theorie uit dit onderzoek besproken. Als laatste worden enkele aanbevelingen voor vervolgonderzoek gedaan.

7.1 Methodologie

Het onderzoek is zowel descriptief als exploratief van aard. De kwalitatieve casestudy die is uitgevoerd leent zich goed om de huidige situatie in de Achterhoek te beschrijven. De interviews en documenten vullen elkaar goed aan en bevestigen ook elkaars beeld. Hierdoor kan een helder, genuanceerd beeld van de huidige situatie ontstaan. Echter, het exploratieve gedeelte bleek minder makkelijk tot stand te komen middels deze onderzoeksmethode. Kwalitatief onderzoek leent zich in theorie goed voor exploratief onderzoek, maar in praktijk bleken de respondenten binnen de casus moeite te hebben met het bespreken van de toekomst. In de gesprekken werd snel teruggevallen op wat er *nu* gebeurt, in plaats van dat werd nagedacht over wat *zou* kunnen helpen in de aanpak van droogte. Mogelijk leent een experiment als onderzoeksmethode zich hier beter voor.

Wanneer wordt gesproken over de uitvoering van het onderzoek moet ook worden gereflecteerd op de data die is verzameld. Allereerst wat betreft de *respondenten*: zij hebben veel relevante informatie gedeeld. Zoals blijkt uit de documenten die zijn bestudeerd, is het merendeel van de centrale personen binnen de aanpak van droogte in de Achterhoek gesproken. Daardoor kon een breed beeld van de situatie worden geschetst. Natuurlijk vormen de respondenten geen uitputtende bron van informatie. Er zijn andere relevante personen die geïnterviewd hadden kunnen worden, zoals de dijkgraaf Hein Pieper. Doordat van alle centrale organisaties wel iemand is gesproken, zijn alle perspectieven belicht. Zoals in het methodehoofdstuk is aangegeven, is een minder sterk punt van de respondentenverzameling dat van de tien gemeenten slechts met vertegenwoordigers van twee is gesproken. Dit levert enkele beperkingen op voor dit onderzoek. De twee respondenten uit de gemeente Oude IJsselstreek spraken, meer dan gehoopt, echt vanuit het perspectief van hun gemeente en niet zozeer vanuit het perspectief van *alle* gemeenten. Ook benoemden zij dat de visie en wensen tussen de gemeenten verschilt. Door het spreken van de burgemeester van de gemeente Berkelland, die ook de voorzitter van het bestuurlijk overleg rond droogte is, werd dit probleem wel enigszins ondervangen. Hij was goed in staat om een algemeen beeld te schetsen en niet alleen het perspectief van de gemeente Berkelland in te brengen. Toch, voor een nog genuanceerder en vollediger beeld zou het nuttig zijn geweest om van meer gemeenten iemand te spreken. Een ander (potentieel) minder sterk punt aan dit onderzoek wat betreft respondenten is dat twee respondenten niet meer verbonden zijn aan de aanpak van droogte. Dit punt lijkt echter geen probleem op te leveren voor het onderzoek. De twee respondenten waren tot enkele maanden geleden zeer intensief betrokken en konden nog altijd relevante kennis delen. De situatie van vandaag en gister konden zij minder makkelijk bespreken, maar dit verhinderde niet dat er een goed, algemeen beeld vanuit hun perspectief kon worden opgetekend. Wat betreft de respondenten is het als laatste interessant om de rol van de experts aan te halen. Hun inbreng is interessant en relevant voor dit onderzoek. De verwerking van de informatie die zij verstrekten was echter wel complex omdat ze verder afstaan van de

praktijk in de Achterhoek. In de resultaten is dus gespeeld met in- en uitzoomen. Daarnaast kan de vraag worden gesteld in hoeverre de experts de situatie in de Achterhoek voldoende kunnen inschatten om hier hun visie op te baseren. Mogelijk hebben ze de context soms verkeerd geïnterpreteerd, waardoor een opvatting vervolgens niet aansloot. Dit punt is ondervangen door als onderzoeker kritisch te luisteren en door te vragen bij de experts. Zo kon worden getoetst wat de experts bedoelden en waarop zij hun ideeën baseerden.

Wat betreft de *documenten* kan worden gemeld dat deze relevant zijn, maar dat er natuurlijk altijd meer relevante documenten zijn om te analyseren. De belangrijkste gezichtspunten en ontwikkelingen lijken echter wel aan bod te zijn gekomen in de gebruikte documenten. Tijdens de interviews zijn er ook geen nieuwe, belangrijke documenten genoemd. Over de dataverzameling moet als laatste worden opgemerkt dat het gebruik van een derde bron, via *observaties*, nuttig had kunnen zijn. Daarmee was de triangulatie verder versterkt. Gedurende het onderzoek zijn de bestuurders van de samenwerking samengekomen en dit had een goed moment kunnen zijn om de samenwerking, de dynamiek en de vorming van beleid te beschouwen en te analyseren. Ook dit had voor een rijker en mogelijk genuanceerder beeld kunnen zorgen. Echter, de meeste centrale figuren van de aanpak zijn zoals genoemd individueel gesproken, waardoor het beeld van de observatie eerder als een interessante aanvulling kan worden gezien dan als een noodzakelijke bron om tot uitspraken te kunnen komen.

Bij de analyse van de data zijn de transcripten gecodeerd met behulp van een codeboom. Deze is opgesteld naar aanleiding van de topiclijst van dit onderzoek. Om de validiteit van het onderzoek te verhogen is het goed als een tweede persoon de topiclijst en codes checkt en kijkt of deze juist zijn als verlengstuk van de theoretische concepten. Dit vergroot de betrouwbaarheid van het onderzoek. In dit onderzoek is dit niet gebeurd. Dat zorgt ervoor dat de gebruikte codes mogelijk niet optimaal zijn. Dit betekent echter niet dat de besproken informatie niet relevant of interessant is. Er had mogelijk nog meer uit het onderzoek gehaald kunnen worden.

Bij de discussie rond de methodologie moet nog een laatste punt worden aangehaald en dat is de *rol van de onderzoeker*. Een onderzoeker heeft altijd een bepaalde mate van invloed op het verloop van het onderzoek. Tenslotte bepaalt de onderzoeker waarop wordt doorgevraagd in de interviews en welke aspecten worden uitgelicht in het onderzoek. Wanneer de invloed van de onderzoeker op het onderzoek erg groot is, kan dit als onwenselijk worden beschouwd. Dit onderzoek begon vanuit intrinsieke motivatie van de onderzoeker; een gevoelde noodzaak om klimaatverandering, een sluipende crisis, aan te pakken. Hoewel er uiteindelijk voor een andere casus is gekozen, blijft de onderzoeker intrinsiek gemotiveerd. Dit maakt dat de onderzoeker niet objectief te noemen is. Dit viel een van de respondenten (Expert 1) ook op. Hij merkte op dat de onderzoeker mogelijk moeite heeft met het stellen van neutrale vragen. Hij voegde daar wel aan toe dat hij dit juist leuk vindt: *“Ik kom weinig echt inhoudelijk gepassioneerde studenten hier tegen. (...). En eindelijk zit er eens iemand met een beetje pit in het lijf en met commitment, dat vind ik wel mooi. Maar het kan je in de weg zitten als onderzoeker.”* De inhoudelijke betrokkenheid kan ervoor zorgen dat bepaalde respondenten die niet dezelfde overtuiging hebben als de onderzoeker minder open spreken, omdat zij zich in een hoek gedrukt voelen. Dit is echter geenszins de ervaring van de onderzoeker. Alle gesprekken verliepen zeer plezierig, open en eerlijk. Er is door de onderzoeker geprobeerd om de verschillende kanten van het vraagstuk aan het licht te brengen en recht te doen aan verschillende visies. De inhoudelijke verbondenheid heeft er mogelijk wel voor gezorgd dat er relatief veel aandacht kwam te liggen op wat nog niet goed gaat en op wat beter zou kunnen om de aanpak van droogte te bevorderen. Na de opmerking van bovengenoemde respondent is de onderzoeker extra gaan letten op het stellen van neutrale vragen in de resterende interviews. Dit leverde echter niet aantoonbaar

andere gesprekken op. Daarnaast is het onderzoek begeleid door Prof. Dr. Barbara Vis en hebben twee masterstudenten meegelezen. Gedurende het hele onderzoeksproces zijn zij betrokken geweest. Ook al heeft de onderzoeker zelf mogelijk een gekleurd beeld, deze controle zorgt ervoor dat de objectieve waarde van dit onderzoek kan worden geborgd. Het is kortom niet uit te sluiten dat de motivatie van de onderzoeker enig effect heeft gehad op het eindresultaat, maar door het bewustzijn hiervoor van de onderzoeker zelf en de controle en begeleiding van drie andere personen is het effect op het onderzoek niet dusdanig groot te noemen dat de resultaten van het onderzoek in twijfel moeten worden getrokken.

7.2 Droogte in de Achterhoek

In dit onderzoek is gekozen voor een *exemplifying case*. Een dergelijke casus heeft als doel resultaten te bieden die ook van toepassing zijn in een andere setting. Nadat dit onderzoek is afgerond kan worden gereflecteerd op de casus. Droogte in de Achterhoek blijkt te bestempelen als een sluipende crisis en blijkt een interessante context om dit onderzoek binnen uit te voeren. Of de casus representatief is voor de aanpak van *alle* sluipende crises kan worden betwijfeld. Wat de representativiteit vermindert is, zoals in het methode hoofdstuk genoemd, het feit dat droogte deels onderdeel is van een bredere sluipende crisis: klimaatverandering. Veel andere sluipende crises kennen een verbinding met bredere vraagstukken, maar de koppeling tussen droogte en klimaatverandering is uitzonderlijk sterk. Daarnaast is de aanpak van droogte in de Achterhoek, hoewel erg complex, behoorlijk overzichtelijk. De ‘spelers’ die betrokken zijn kunnen worden aangewezen en kunnen met elkaar in gesprek gaan. Er kan worden gezegd dat deze sluipende crisis een ‘beheerbare’ sluipende crisis is. De uitkomsten uit dit onderzoek zijn daarmee niet één op één over te nemen in iedere andere context. Dat maakt het onderzoek echter niet minder relevant. Van de resultaten kan wel degelijk worden geleerd. Ten eerste zijn er sluipende crises te bedenken die in een context spelen die zeer lijkt op droogte in de Achterhoek, zoals droogte in Brabant of Limburg (een zelfde type ondergrond en een zelfde soort problematiek). Ten tweede zetten de resultaten aan tot denken over het verband tussen de aanpak van een sluipende crises en het creëren van langetermijnbeleid. Ook biedt het onderzoek aanknopingspunten voor vervolgonderzoek.

In dit onderzoek is de aanpak van droogte in de Achterhoek onderzocht met aandacht voor de huidige situatie en voor de potentiële, toekomstige aanpak. De onderzoeksvraag die werd gesteld: ‘In hoeverre kunnen inzichten over het creëren van langetermijnbeleid helpen bij de aanpak van een sluipende crisis: droogte in de Achterhoek?’ leent zich hier goed voor. Aangezien er over ‘kunnen helpen’ wordt gesproken, kan dit zowel slaan om de huidige als toekomstige situatie. Bij de beantwoording van de hoofdvraag blijkt het echter zeer complex te zijn om met zekerheid te stellen wat in de toekomst *zou* kunnen helpen. Uit de gesprekken en documenten komen wel aanknopingspunten naar voren die een beeld geven over de toekomstige aanpak van droogte. Zo kan toch een antwoord op de hoofdvraag worden geformuleerd. Hard bewijs leveren is bij exploratief onderzoek sowieso lastig. De opbrengt kan waarschijnlijk beter worden gezocht in het aanzetten tot denken over een bepaalde situatie. Dat is bij dit onderzoek goed gelukt.

7.3 Literatuur

De rol van theorie in dit onderzoek is enigszins complex te noemen. Er is sprake van een deductief onderzoek, waarbij vanuit een theoretische basis is begonnen. De theorie vormt daarmee het fundament van dit onderzoek. Er blijkt echter weinig literatuur beschikbaar over de aanpak van sluipende crises. Ook de verbinding met het creëren van langetermijnbeleid is zo concreet niet eerder gelegd. Daardoor kon het

fundament niet heel stevig worden gemaakt en heeft het onderzoek ook een inductief karakter gekregen. Doordat wel is gestart bij de theorie, bepaalt de weinige kennis die beschikbaar is voor een groot deel de richting van dit onderzoek. De vraag is of dit de meest optimale vorm is. Wanneer er weinig literatuur beschikbaar is, kan ook worden gekozen voor volledig inductief onderzoek, waarbij een fenomeen in de praktijk het uitgangspunt vormt. Wanneer dat in dit onderzoek was gebeurd, waren waarschijnlijk andere aspecten binnen de casus uitgelicht en onderzocht.

In de literatuurstudie zijn twee concepten (de aanpak van sluipende crises en langetermijnbeleid) bestudeerd. Uit de gesprekken met experts kwamen concepten naar voren die raken aan de behandelde onderwerpen, maar die door de onderzoeker in eerste instantie niet zijn bestudeerd. Daardoor zijn de aspecten 'in-actie', 'tempo' en 'futura' gedurende het onderzoek toegevoegd aan de literatuur. In de interviews kwamen deze punten indirect al terug, maar deze zijn na de gesprekken met de experts expliciet bevestigd. Daardoor veranderde het zwaartepunt van de gesprekken iets. Achteraf kan worden betwist of het beter was geweest de experts als eerste respondenten te spreken. Dit had ervoor kunnen zorgen dat hun inzichten bij alle gesprekken met de respondenten verbonden aan de Achterhoek meegenomen had kunnen worden. De kanttekening hierbij is dat het binnen de huidige volgorde (waarbij de experts halverwege werden gesproken) wel waardevol was dat de onderzoeker een goede kennis van de praktijk had. Hierdoor konden de vragen aan de externe experts gericht worden gesteld, gekoppeld aan de situatie in de Achterhoek. Bovendien konden daarna de vragen aan de respondenten worden aangescherpt (constant comparative analysis). Daarmee is de huidige werkwijze ook waardevol. Ook al kunnen de resultaten van deze casus niet één op één worden overgenomen voor alle andere sluipende crisis, toch zijn de resultaten weldegelijk interessant en geven ze inzicht. Dit geldt ook voor de aanvulling van de literatuur door dit onderzoek. Om met zekerheid te kunnen zeggen dat bij de aanpak van sluipende crises geleerd kan worden van de aanpak van langetermijnbeleid, is het zinrijk om meer onderzoek te doen naar het verband tussen beide fenomenen. Toch biedt dit onderzoek aanknopingspunten om de aanpak van een sluipende crisis te verdiepen en mogelijk te verbeteren.

7.4 Vervolgonderzoek

Deze discussie wordt afgesloten met enkele suggesties voor vervolgonderzoek.

❖ **Hetzelfde onderzoek binnen een andere context**

Omdat de verbinding tussen de aanpak van langetermijnbeleid en een sluipende crisis niet eerder zo expliciet is gelegd, levert dit onderzoek nieuwe informatie op. Het is interessant om te kijken of deze uitkomsten ook standhouden in een andere context. Door bijvoorbeeld een andere soort sluipende crisis te onderzoeken (bijvoorbeeld een die minder verbinding heeft met een bepaalde plaats) kan worden bekeken of de resultaten dan hetzelfde zijn. Er kan dan ook specifiek aandacht zijn voor de vierde factor binnen dit onderzoek: 'voorzicht van winsten', die binnen deze context beperkt relevant lijkt, maar misschien binnen een andere context wel belangrijk kan zijn. Uiteindelijk kan zo een algemeen beeld ontstaan over de verbinding tussen de aanpak van sluipende crisis en het creëren van langetermijnbeleid. Dat zou de aanpak van een sluipende crisis kunnen versterken.

❖ **Hetzelfde onderzoek middels een andere methode**

Zoals besproken was het complex om binnen deze onderzoeksmethode een goed beeld te krijgen van de toekomstige aanpak van droogte. Door bijvoorbeeld met een experiment het onderzoek nogmaals uit te



voeren, kan het exploratieve gedeelte mogelijk beter tot stand komen.

❖ **Een vergelijkbaar onderzoek met andere respondenten**

In dit onderzoek zijn de actoren bestudeerd die momenteel betrokken zijn bij de aanpak van droogte. In de praktijk raakt droogte natuurlijk meer mensen. Denk aan burgers die de gevolgen van droogte kunnen gaan voelen. Het is interessant om hun visie mee te nemen in het onderzoek. Mogelijk brengen zij nog andere oplossingsrichtingen en denkrichtingen aan. Door zo een andere groep respondenten te creëren kan de literatuur over de aanpak van sluipende crises nader worden aangevuld.

8. Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd door beantwoording van de hoofdvraag. Daarna volgen enkele aanbevelingen.

8.1 Conclusie

In dit onderzoek is gekeken of bij het aanpakken van een sluipende crisis kan worden geleerd van het creëren van langetermijnbeleid. Dit is onderzocht aan de hand van de casus: droogte in de Achterhoek. De hoofdvraag van het onderzoek is:

In hoeverre kunnen inzichten over het creëren van langetermijnbeleid helpen bij de aanpak van een sluipende crisis: droogte in de Achterhoek?

Voordat de hoofdvraag kan worden beantwoord, wordt stilgestaan bij de vraag of droogte in de Achterhoek daadwerkelijk een sluipende crisis is. De bevindingen van dit onderzoek laten zien dat droogte inderdaad kan worden aangemerkt als sluipende crisis. De ernst en dreiging van het onderwerp wordt onderschreven in de Achterhoek, het probleem neemt toe in ernst en de aanpak is momenteel nog niet optimaal. De problemen rond droogte worden in de Achterhoek wel erkend en droogte wordt aangepakt middels een intensieve samenwerking tussen 19 partijen. Inherent aan het fenomeen sluipende crisis is dat het probleem, ondanks de erkende urgentie, niet bovenaan de agenda staat bij betrokken partijen.

In dit onderzoek zijn vier factoren centraal gesteld die helpen bij het creëren van langetermijnbeleid (framing, capaciteit, electorale zekerheden en vooruitzicht op winsten). Uit de resultaten kan worden geconcludeerd dat twee van de factoren die van invloed zijn op het creëren van langetermijnbeleid momenteel zeer relevant zijn voor de aanpak van droogte in de Achterhoek. De bevindingen laten zien dat *framing* een belangrijke rol speelt (of minstens zou kunnen spelen) in de aanpak. Het middel wordt niet bewust ingezet, maar aspecten van framing worden wel gebruikt. Er wordt nadrukkelijk gewerkt met beeldvorming om op bewustwording in te zetten en er worden bepaalde woorden bewust gekozen of weggelaten. Daarnaast kan worden geconcludeerd dat *capaciteit* een belangrijke rol speelt in de aanpak van droogte. Voornamelijk een tekort aan goed personeel vormt een nijpend probleem en de verwachting is dat dit alleen maar gaat toenemen. Capaciteit kan worden beschouwd als het vermogen om beleid in - en uit te voeren. De bevindingen van dit onderzoek tonen aan dat dit ook een knelpunt oplevert bij de afzonderlijke organisaties, doordat die niet zijn ingericht op de aanpak van droogte. De derde factor, *electorale (on)zekerheid* lijkt op dit moment minder relevant voor de aanpak van droogte omdat het onderwerp droogte (nog) niet gepolitiseerd is. Er kan echter worden gesteld dat deze factor wel in relevantie gaat toenemen, zodra keuzes die gemaakt moeten worden spannender worden en pijn gaan doen. De verwachting is dat dergelijke keuzes de komende tijd binnen de droogte aanpak aan de orde komen. De vierde factor, *vooruitzicht op winsten*, speelt in dit onderzoek een kleine rol. Doordat binnen deze context de kans op winsten behoorlijk groot lijkt te zijn, wordt deze factor niet echt als knelpunt beleefd en is daardoor in de interviews nauwelijks besproken. De analyse van het onderwerp geeft wel aanleiding om te verwachten dat het onderwerp bij een andere sluipende crisis belemmerend kan werken.

Bredere conclusies

Naast de bevindingen rond de vier hierboven besproken factoren, zijn er een aantal andere interessante conclusies te trekken uit dit onderzoek. Ten eerste blijkt dat bij de aanpak van deze sluipende crisis momentum een grote rol speelt. Momentum zorgde ervoor dat droogte op de agenda kwam te staan en aangepakt kon worden. Momentum ontstond door een acute crisis: drie droge zomers op rij. Door deze opeenvolgende droge jaren begonnen Achterhoekers de gevolgen van droogte echt te voelen. Deze bevinding bevestigt de literatuur dat het benutten van een acute crisis de sluipende crisis bevordert. Ten tweede laten de bevindingen zien dat het inkleuren van het toekomstbeeld, bijvoorbeeld via futuring, kan helpen om een sluipende crisis als droogte aan te pakken. Dit kan het doel van de aanpak duidelijk maken.

In het onderzoek is de verbinding gelegd tussen de aanpak van een sluipende crisis en langetermijnbeleid. Daardoor komt de vraag op of er momenteel (voldoende) aandacht is voor de lange termijn in de Achterhoek. Deze vraag is complex om te beantwoorden. Wanneer wordt gekeken naar concreet beleid gericht op de lange termijn, naar concrete maatregelen, dan is de aandacht voor de lange termijn in de Achterhoek nog minimaal. Echter, een goede samenwerking kan als randvoorwaarde worden gezien voor het creëren van effectief langetermijnbeleid. Hier wordt uitgebreid op ingezet in de Achterhoek. In die zin wordt er wel geïnvesteerd in een structurele, lange termijn aanpak. Of er momenteel genoeg wordt gedaan is lastig te beoordelen. Als de samenwerking, het fundament, stevig blijkt te zijn en de komende tijd uitmondt in een doortastende aanpak met maatregelen, dan is de aanpak een succes. Wanneer de inzet op de samenwerking een laatste stap blijkt te vormen in de aanpak van droogte, dan is die de aanpak waarschijnlijk te weinig doortastend om het probleem echt te tackelen. Hierbij kan wel de kanttekening worden geplaatst dat de sluipende crisis al een langlopend fenomeen is: droogte is niet van gisteren. Er wordt dus ruim de tijd genomen om een goede samenwerking op te bouwen. Gezien de urgentie van het vraagstuk is versnelling richting concrete maatregelen nu nodig. Enigszins paradoxaal kan worden gesteld dat één van de kenmerken van een sluipende crisis, het gebrek aan gevoelde urgentie, de gezamenlijke aanpak momenteel juist mogelijk maakt, doordat de (politieke) spanning rond het onderwerp hierdoor nog meevalt.

Terugkomend op de hoofdvraag van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat twee van de vier factoren die belangrijk zijn voor het creëren van langetermijnbeleid momenteel zeer relevant zijn voor de aanpak van droogte en dat twee factoren potentieel relevant kunnen worden. Kijkend naar langetermijnbeleid in de breedte kan worden gesteld dat het nuttig is om een sluipende crisis aan te vliegen met een lange termijn bril op. Door te richten op een ruime tijdshorizon wordt de kans op een eenzijdige focus op de korte termijn en no-regret maatregelen verkleind. Inzichten over het creëren van langetermijnbeleid kunnen dus nuttig zijn voor de aanpak van een sluipende crisis: droogte in de Achterhoek.

8.2 Aanbevelingen

In deze laatste paragraaf van dit onderzoek worden een vijftal aanbevelingen gedaan die mogelijk de aanpak van droogte kunnen verbeteren.

❖ **Beschrijf droogte als een ontwikkeling en niet als een incident**

Door droogte niet als een incident (een droge zomer) maar als een ontwikkeling (het wordt steeds droger) te zien, kan de aandacht en urgentie voor het sluipende probleem mogelijk makkelijker ontstaan. Daarbij zou het kunnen helpen als droogte wordt besproken in termen van een 'sluipende crisis'. Het woord crisis bevestigt de urgentie en het woord sluipend benadrukt de ontwikkeling. Acute crises die zich voordoen



kunnen worden benut om de ontwikkeling kracht bij te zetten. Een droge zomer is dan niet enkel een acute crisis, maar een onderdeel van de sluipende crisis.

❖ **Benut het middel framing**

Momenteel wordt er indirect met framing gewerkt. Door het bewust in te zetten, kan gericht worden gekeken wat het gewenste effect is en wat de beste manier is om daar te komen. Daarbij is het belangrijk dat er een gezamenlijk verhaal en beeld gecreëerd wordt vanuit de betrokken partijen. Voor inwoners kan dan duidelijk worden waarom droogte aangepakt moet worden en op welke manier dat moet gebeuren. Afzonderlijke verhalen die elkaar soms tegenspreken maken het verwarrend voor inwoners.

❖ **Zorg voor voldoende capaciteit**

Zoals vermeld is personeel een nijpend punt. Het gaat enerzijds om het zorgen voor voldoende capabel en deskundig personeel. Dat is een uitdaging in deze arbeidsmarkt en vraagt dus om een tijds zoektocht naar mensen. Het vraagt ook om het inrichten en/of versterken van opleidingen aan onderwijsinstellingen die de benodigde deskundigen kunnen afleveren. Anderzijds gaat het om de individuele organisaties die in dienst moeten komen te staan van de aanpak, wil de samenwerking rond droogte succesvol kunnen opereren.

❖ **Wacht niet af met het complexe, politieke gesprek over ingrijpende maatregelen**

Het complexe gesprek over maatregelen die pijn gaan doen voor organisaties of inwoners wordt momenteel nog nauwelijks gevoerd. Aangezien dit gesprek veel tijd in beslag neemt en de tijd bij deze sluipende crisis beperkt is, is het aan te raden om deze gesprekken zo snel mogelijk te starten. Abstracte doelen kunnen dan ook worden omgevormd in concrete maatregelen. De stikstofcrisis doet ons leren dat afwachten met het complexe, pijnlijke gesprek de situatie niet makkelijker maakt. Door tijdig te starten kan het gesprek zorgvuldig worden gevoerd.

❖ **Creëer eigenaarschap**

De aanpak van droogte in de Achterhoek is momenteel van iedereen en daarmee ook van niemand. Voor inwoners en organisaties is het lastig om een (politieke) partij of organisatie aan te spreken op haar rol. Als een inwoner het ergens mee oneens is, is het lastig om te zien bij wie het ongenoegen aangekaart kan worden. Bij de nadere vormgeving van de samenwerking is dit een punt om rekening mee te houden.



Bronvermelding

- Adam, B. (1998). *Time*. Cambridge: Polity Pre.
- Atlas Leefomgeving (z.d.). *Droogte*. Geraadpleegd op 11 april 2022, via:
<https://www.atlasleefomgeving.nl/thema/klimaatverandering/droogte>
- Boeije, H. (2014). *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. (2e druk). Boom Lemma Uitgevers.
- Boin, A. Ekengren, M. & Rhinard, M. (2020). Hiding in Plain sight: conceptualizing the creeping crisis. *Risks, Hazards & Crisis in Public Policy, Vol. 11, No. 2*.
- Boin, A. Ekengren, M. & Rhinard, M. (2021). *Understanding the creeping crisis*. Palgrave Macmillan.
- Boin, A., 't Hart, P., Stern, A. & Sundelius, B. (2016). *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure*. (2e editie). Cambridge University Press.
- Bossert, H. & Steen, van der, M. (2019). Voorbij public administration en new public management. *Bestuurskunde (28) 1*, Doi: 10.5553/Bk/092733872019029001004.
- Boston, J. (2017). *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*. Emerald Publishing.
- Brugnach, M., Dewulf, A., Pahl-Wostl, C. & Taillieu, T. (2008). Towards a relational concept of uncertainty: about knowing too little, knowing too differently and accepting not to know. *Ecology & Society 13 (2)*.
- Bryman, A. (2012). *Social research methods*. 4e editie. Oxford University Press.
- Chen, C. (2011). *Turning Points: the nature of creativity*. Higher education press & Springer.
- Delden, van, M., Schulz, M. & van Twist, M. Verdeelde verantwoordelijkheid. *NSOB*. Geraadpleegd via:
<https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/verdeelde-verantwoordelijkheid>
- Deltaprogramma. (2021). *Koersvast werken aan een klimaatbestendig Nederland*. Geraadpleegd via
<https://dp2021.deltaprogramma.nl>
- Di Mascio, F., Natalini, A. & Cacciatore, F. (2020, 17 juni). Public Administration and Creeping Crises: Insights From COVID-19 Pandemic in Italy. *Sage Journals*.
- Eertwegh, G., Witte, J.P. & de Louw, P. (2022). Droogte in de zandgebieden van Zuid-, Midden- en Oost-Nederland. *Water Governance*.
- Engström, A. (2021). *Antimicrobial resistance as a creeping crisis*. In: Boin, A. Ekengren, M. & Rhinard, M. (2021). *Understanding the creeping crisis*. Palgrave Macmillan.
- Goede, de, P. (2015). *Wie dan leeft, wie dan zorgt - Klimaatverandering en het gebrek aan langetermijn-gerichtheid van politiek en bestuur*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Gooyert, de, V. & Coninck, de, H. (2021). De dynamiek van sluipende crises: meekoppelen van klimaatbeleid met besluiten van vandaag. *Bestuurskunde (30) 4*.
- H+N+S Landschapsarchitecten. (2021). *Probleem, Opgave en Handelingsperspectief van het watersysteem in de Achterhoek*. Geraadpleegd via: www.hnsland.nl/nl/projects/aanpak-droogte-achterhoek
- Hart, 't, P. & Scherpenisse, J. (2022). Robust governance for the long term and the heat of the moment: Temporal strategies for coping with dual crises. *Public Administration*. [Artikel toegevoegd voor publicatie]
- Hart, t', P. & Boin, A. (2001). Between crisis and normalcy: the long shadow of post-crisis politics. *Charles C. Thomas, Springfield*.
- Hoogheemraadschap HN. (z.d.). *Dam (en duiker) aanbrengen*. Geraadpleegd op 4 juli 2022, via:
<https://www.hhnk.nl/dam-met-duiker-plaatsen>
- IPCC. (2022, 27 februari). *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability (AR6)*. Geraadpleegd via: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>



- Jacobs, A. & Matthews, J. (2008). Does Timing Matter? Intertemporal Policy Choice and the Mass Public. *Political Science Association Annual Conference*, June 4-6.
- Jacobs, A. (2011). *Governing for the Long Term: Democracy and the Politics of Investment*. Cambridge University Press.
- Jacobs, A. (2016). Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies. *Annual Review of Political Science* 19:433–54.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives and public policies*. (2e editie). Longman.
- Klarenbeek, A. (2012). *Crisis in aantocht*. Proefschrift, Wageningen University.
- KNMI. (2019, 10 september). *Hoe staat het met de droogte?* Geraadpleegd via: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/hoe-staat-het-met-de-droogte>
- KNMI. (2020, 26 mei). *Vaker droogte in het binnenland*. Geraadpleegd via: <https://www.knmi.nl/over-het-knmi/nieuws/vaker-droogte-in-het-binnenland>
- KNMI. (2021). *Klimaatsignaal '21*. Geraadpleegd via: https://cdn.knmi.nl/knmi/asc/klimaatsignaal21/KNMI_Klimaatsignaal21.pdf
- KNMI. (z.d.). *Droogte*. Geraadpleegd op 11 april 2022 via: <https://www.knmi.nl/kennis-en-datacentrum/uitleg/droogte>
- Lodewijks, E. (2020, 3 oktober). Nederland verdroogt, niet door neerslagtekort maar door politieke keuze. *Nieuwsuur*. Geraadpleegd via: <https://www.gids.tv/video/261128/waarom-regen-ons-niet-van-de-droogte-gaat-verlossen>
- Masys, A. (2022, 1 januari). Radicalization to Violent Extremism: A Creeping Crisis, an Examination Through the PAR Model. *Springer*, DOI: 10.1007/978-3-030-90390-9_12.
- McConnell, A. & 't Hart, P. (2019). Inaction and public policy: understanding why policymakers 'do nothing'. *Springer Policy Sciences (2019)* 52:645–661.
- Meuleman, L. & in 't Veld, R. (2009). *Sustainable development and the Governance of Long-term Decisions*. Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek.
- Mons, G. (2018, 15 augustus). Hier sloeg de droogte het hardst toe. *De Gelderlander*. Geraadpleegd via: <https://www.gelderlander.nl/bronckhorst/hier-sloeg-de-droogte-het-hardst-toe-hoe-ontgroend-is-jouw-regio~a983a24a/>
- NKWK. (2017). *Droge Kost: Kenniskrant voor een Klimaatbestendige Stad*. Geraadpleegd via: <https://klimaatadaptatienederland.nl/%40223444/droge-kost-kenniskrant-voor-een-klimaatbestendige/>
- NOS. (2022, 31 mei). Is er een oplossing voor de droogte?. *NOS*. Geraadpleegd via: <https://nos.nl/video/2430899-is-er-een-oplossing-voor-de-droogte>
- NU.nl (2020, 26 mei). In Achterhoek valt droogte al toe te schrijven aan klimaatverandering. *NU.nl*. Geraadpleegd via: <https://www.nu.nl/klimaat/6053599/in-achterhoek-valt-droogte-al-toe-te-schrijven-aan-klimaatverandering.html>
- Oostrum, van, J., Pieper, H. & 't Hoog, van, P. (2020, 10 november). *Doen, delen, doordénken en doorpakken: aanpak droogte in de Achterhoek*. Geraadpleegd via: <https://www.wrij.nl/@9606/programmplan/>
- PBL (2021). *Klimaatverandering in de prijzen*. Geraadpleegd via: <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2021-klimaatverandering-in-de-prijzen-3846.pdf>
- Pieper, H. (2021, 5 juli). Wat de waterkrant schrijft. *Literair tijdschrift*. Geraadpleegd via: <https://leesliter.nl/2021/07/05/wat-de-waterkant-schrijft/>
- Pot, W. (2020). *Deciding for tomorrow, today*. Proefschrift, Wageningen University.
- Pot, W. Scherpenisse, J. 't Hart, P. & Van der Knaap, P. (2021). 'Buy now, pay later?' Naar een tijdsensitief bestuur voor acute én sluipende crises. *Bestuurskunde (30)* 4.



- Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2022, maart). *Natuurinclusief Nederland: natuur overal en voor iedereen*. Geraadpleegd via:
https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_natuurinclusief_nederland_def.pdf
- Rijksoverheid.nl. (z.d. a). *Klimaatverandering en gevolgen*. Geraadpleegd op 8 april 2022, via
<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/klimaatverandering/gevolgen-klimaatverandering>
- Scherpenisse, J. (2019). *Tucht van de tijd; over het tijdsig van bestuur en beleid*. Geraadpleegd via:
<https://www.nsob.nl/denktank/overzicht-van-publicaties/tucht-van-tijd>
- Schuttenhelm, R. (2020, 7 augustus). Nederland wordt droger. En de mens draagt daar al zo'n drieduizend jaar aan bij. *De Correspondent*. Geraadpleegd via: <https://decorrespondent.nl/11492/nederland-wordt-droger-en-de-mens-draagt-daar-al-zon-drieduizend-jaar-aan-bij/17796340015168-503f416e>
- Seabrooke, L. & Tsingou, E. (2018, 13 maart). Europe's fast-and slow-burning crisis. *Journal of European Public Policy*, ISSN: 1350-1763, 1466-4429. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1446456>
- Sprinz, D. (2009). Long-term environmental policy: definition, knowledge, future research. *Glob. Environ. Polit.* 9:1–8.
- Staupe-Degado, R. (2019). Progress, traditions and future directions in research on disasters involving slow-onset hazards. *Emerald, Vol. 28 No. 5*.
- Thiel, S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho Uitgeverij.
- Tracy, S.J. (2010). Qualitative Quality: Eight "Big-Tent" Criteria for Excellent Qualitative Research. *Sage journals*, [Doi/pdf/10.1177/1077800410383121](https://doi.org/10.1177/1077800410383121).
- Vashishtha, S. & Rhinar, M. (2021). *Big Data as a Creeping Crisis*. In: A. Boin et al. (2021), *Understanding the Creeping Crisis*. Palgrave Macmillan.
- Waterschap Rijn en IJssel (2021, 25 mei). *Droogte*. Geraadpleegd via: <https://www.wrij.nl/thema/kennis-informatie/waterthema%27-0/klimaat/droogte/>
- WUR. (2006). *Grondsoortenkaart*. Geraadpleegd via: <https://www.wur.nl/nl/show/Grondsoortenkaart.htm>
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research: design and methods*. Sage.

Bijlage 1: Topiclijst interviews

1. Start

- a. Introductie
- b. Toestemming + randvoorwaarden onderzoek
- c. Rol binnen de aanpak droogte in de Achterhoek

2. Droogte in de Achterhoek – algemeen

- a. Duiding van het probleem
- b. Huidige aanpak
- c. Totstandkoming beleid (samenwerking met welke partijen)
- d. Rol van de betreffende organisatie

3. Sluipende crisis

- a. Droogte een bedreiging voor het dagelijks leven in de Achterhoek
- b. Verergering probleem
- c. Ingrijpen nodig
- d. De ervaring van droogte (en de uiting daarvan)
- e. Op de agenda
- f. Duidelijkheid over 'de oplossing'
- g. Eensgezindheid aanpak
- h. Aanpak verbeteren/versnellen

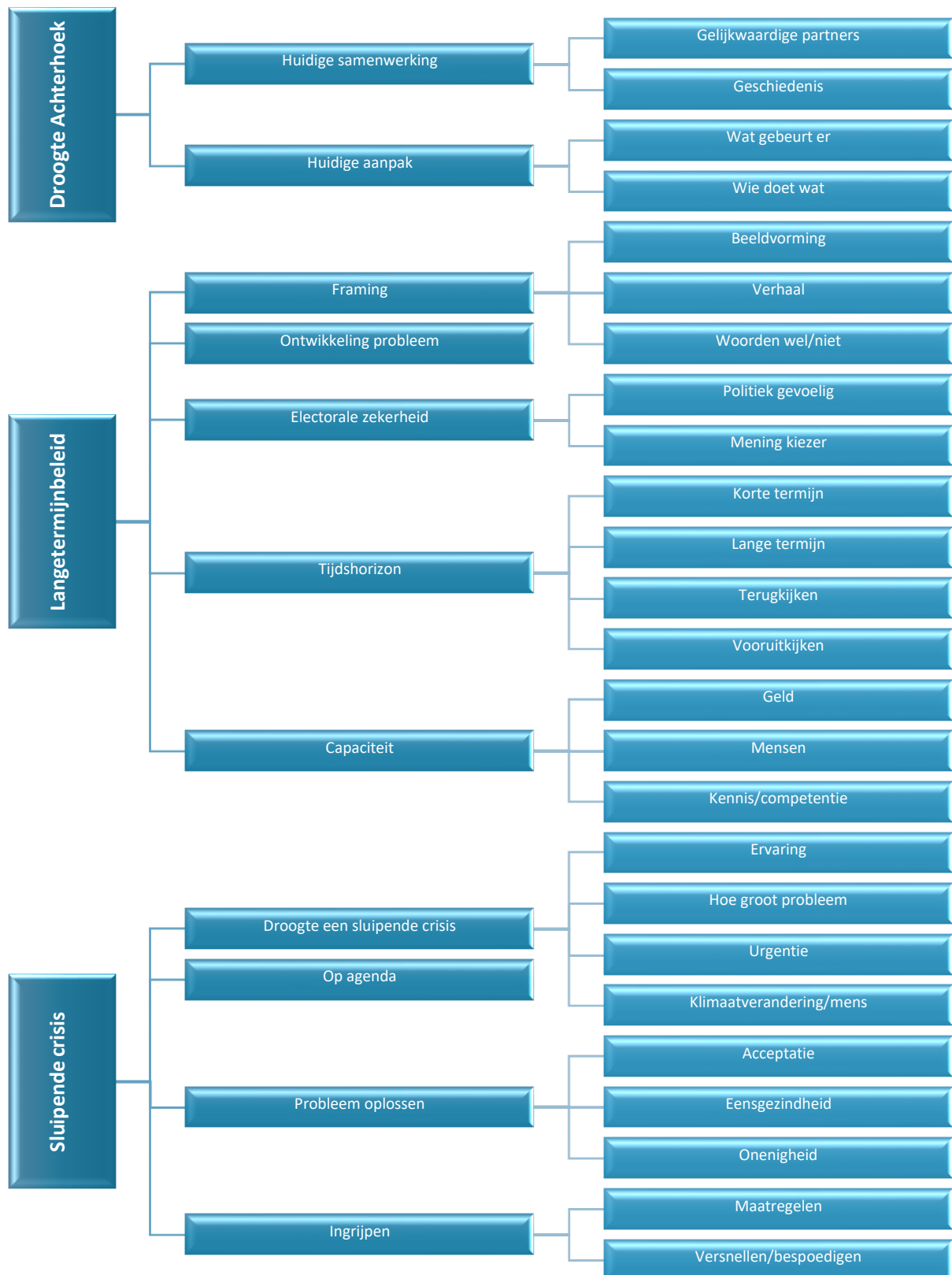
4. Langetermijnbeleid

- a. Tijdshorizon
- b. Onzekerheid over de ontwikkeling van droogte
- c. Politiek gevoelig
- d. Kiezers
- e. Zicht op effect van het beleid
- f. Capaciteit
- g. Verhaal over droogte
- h. Beeld over droogte
- i. Woorden bewust gekozen

5. Afsluiting

- a. Toevoegingen/aanvullingen
- b. Verwerking van interview
- c. Woord van dank

Bijlage 2: Codeboom



TOESTEMMINGSVERKLARING

Voor deelname aan het afstudeeronderzoek van Hannah van Delden voor de master Bestuur en Beleid
(Universiteit Utrecht)

Droogte in de Achterhoek

Ik ben geïnformeerd over het onderzoek. Ik weet dat het interview dat ik afgeef gebruikt wordt voor het bovengenoemde onderzoek. Ik heb de mogelijkheid gekregen om vragen te stellen over het onderzoek. Mijn deelname aan dit onderzoek is geheel vrijwillig en ik heb de gelegenheid gekregen om over mijn deelname aan het onderzoek na te denken. Ik heb het recht om te allen tijde de toestemming die ik verleen weer in te trekken en mijn deelname aan het onderzoek stop te zetten zonder opgaaf van redenen.

Ik stem ermee in om aan het onderzoek deel te nemen:

Naam:

Handtekening:

Datum:

De ondergetekende, verantwoordelijk onderzoeker, verklaart bij dezen dat de hierboven genoemde persoon mondeling en schriftelijk is geïnformeerd over het hierboven genoemde onderzoek.

Naam: Hannah van Delden

Functie: masterstudent Bestuur en Beleid

Handtekening: 

Datum: mei 2022