

Verziltig: beleidsprobleem in wording

Verziltig wordt in het waterbeheer in Nederland een steeds belangrijker onderwerp. In dit artikel analyseren ondergetekenden de verziltig, maar dan niet in de zin van natuurwetenschappelijke waarnemingen over veranderingen in het chloridengehalte in water. In deze analyse staan de maatschappelijke en bestuurlijke kant centraal. Hierbij komen vragen aan de orde als: Wie ziet een probleem in verziltig? Hoe wordt het probleem ervaren? Hoe belangrijk wordt het probleem geacht en welke oplossingsrichtingen ziet men? De basis voor dit artikel ligt in een vijftal groepsdiscussies waarbij beleidsmakers (nationaal en regionaal), belangengroepen, landbouwers en (wetenschappelijke) deskundigen over verziltig aan het woord kwamen. Daarnaast is een juridisch-bestuurlijke verkenning gemaakt van de verdeling van verantwoordelijkheden voor verziltig binnen het Nederlands bestuur en zijn uitspraken over verziltig in vigerende beleidsdocumenten opgespoord. De conclusie luidt dat verziltig nog in het stadium verkeert waarin het erkend dient te worden als beleidsprobleem.



De problematiek van verziltig is niet iets van de afgelopen jaren, maar eigenlijk al van alle tijden. De reden is dat in het grootste deel van West-Nederland het diepere grondwater brak tot zout is. Onder de invloed van droogmakerijen en inpoldering wordt het kwelwater in de polders steeds zouter. Door verwachte klimaatverandering, zeespiegelstijging en bodemdaling zal de frequentie van normoverschrijdingen in het grond- en oppervlaktewater vaker optreden.

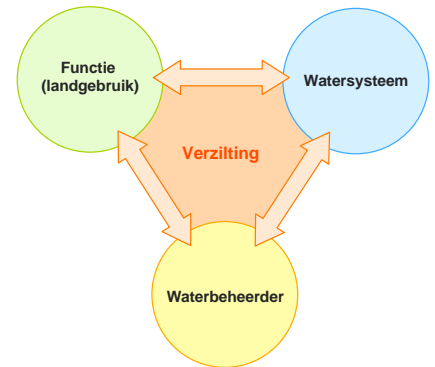
De verziltigproblematiek is complex. Naast fysische processen die verziltig tot gevolg hebben, spelen andere factoren een rol. Zo is er de toenemende druk op het ruimtegebruik. Ook worden steeds meer eisen gesteld aan het water in dezelfde gebieden voor de verschillende gebruiksfuncties, bijvoorbeeld eisen aan het aangevoerde zoete water vanwege risicoreductie en specialistische teelten, die wintstgevender zijn en van zoet beregeningswater afhankelijk zijn.

Alhoewel verziltig wel wordt genoemd in diverse beleidsdocumenten, krijgt het een lage prioriteit ten opzichte van andere problemen. Er blijken twee uiteenlopende visies op het probleem te bestaan: de ene legt het accent op de beschikbaarheid en verdeling van water, de ander op de ruimtelijke inrichting van Nederland. In de verdere beleidsvorming zullen deze twee visies een grote rol gaan spelen.

Niet elke verandering in het watersysteem wordt gezien als een probleem, laat staan

een beleidsprobleem. Eerst dient de betreffende verandering daadwerkelijk te worden geobserveerd. Bovendien dient deze verandering door een lid van de samenleving als onwenselijk worden gezien. Hierna dient een breder maatschappelijk bewustwordingsproces te volgen en pas daarna kan het probleem een zekere prioriteit krijgen en mogelijk op de beleidsagenda komen staan. Of een ervaren maatschappelijk probleem ook daadwerkelijk een beleidsprobleem wordt, is nog maar de vraag. De stand van de wetenschap, het politieke klimaat, de media, de activiteiten van belangengroepen, beschikbare oplossingen en het actuele juridische kader zijn hierbij van groot belang. Er wordt soms fel gestreden om de officiële probleemdefinitie. Dit omdat de oplossing in de richting van de probleemdefinitie zal gaan. Wanneer voor een probleem meerdere oplossingsrichtingen bestaan, is de uiteindelijke definitie van het beleidsprobleem voor de 'probleemeigenaren' dan ook van groot belang. Het 'wordingsproces' van een probleem tot een beleidsprobleem kent vaak onverwachte wendingen. Blokkades kunnen worden opgeworpen en anderzijds kunnen veronderstelde onoverkomelijkheden als sneeuw voor de zon verdwijnen. Vast staat dat problemen in de regel pas serieus genomen worden wanneer een oplossing voorhanden is.

Uit de discussies die we leidden, bleek dat over de mate waarin verziltig een probleem is, nog flink gesteggeld kan worden. In de groep deskundigen werd vastgesteld dat in sommige delen van Nederland processen van verziltig gaande zijn, maar dat de ontwikkeling van verziltig in Nederland geen uniform beeld laat zien. In sommige delen van Nederland treedt zelfs eerder verzoeting op dan verziltig; de deskundigen spreken dan ook liever van verandering van chloridengehaltes dan van verziltig. Ondanks alle variabiliteit in de ontwikkeling van de verziltig geven deskundigen echter toch aan dat er diverse gebieden zijn, en dan in het bijzonder in West-Nederland, waar processen van



verziltig plaatsvinden die mogelijke grote gevolgen kunnen hebben voor het huidige grondgebruik. Dat hoeft niet per se negatief te zijn. Zowel deskundigen als de natuurbeweging zien bijvoorbeeld dat een door verziltig teweeg gebrachte rijkere (bio) diversiteit voor met name de natuurontwikkeling volop mogelijkheden kan bieden.

Voor de landbouw ligt dit anders. Deels gedwongen door de internationale concurrentiepositie teelt de landbouw tegenwoordig minder zouttolerante gewassen dan vroeger. De processen van verziltig worden dan ook vaak als bedreiging ervaren. De deskundigen onderkennen dit probleem voor de agrariërs, al geven zij wel aan dat de exacte zouttolerantie voor veel gewassen nog altijd niet bekend is en in een aantal gevallen wel eens hoger zou kunnen liggen dan wordt verondersteld. Behalve de agrariërs geeft ook de drinkwatersector aan problemen te ondervinden door processen van verziltig.

Interessant is dat op verschillende manieren naar verziltig als probleem gekeken wordt. In de ene visie wordt een koppeling gemaakt met de waterverdeling in Nederland, in de andere met de ruimtelijke ordening. Aanhangers van de visie dat verziltig een verdelingsvraagstuk is, zijn vooral te vinden onder de agrariërs en, in mindere mate, onder nationale beleidsmakers. De agrariërs kunnen zich niet voorstellen dat verziltig

Project Leven met Zout Water

De studie is onderdeel van het project Leven met Zout Water (LMZW) dat in 2006 van start is gegaan. Het wordt uitgevoerd door een consortium van Vrije Universiteit, Acacia Institute, PPO, Alterra en IVM en wordt mogelijk gemaakt door STOWA en het programma Leven met Water. Het project beoogt inzicht te krijgen in de oorzaken en gevolgen van verzilting, het inventariseren en ontwikkelen van oplossingsrichtingen en het creëren van een objectief afwegingskader. In de eerste fase is een inventariserende studie uitgevoerd naar de stand van zaken met betrekking tot verzilting in Nederland. Hierbij wordt verzilting belicht vanuit het beleid en de praktijk. Op 24 september vindt in dit kader het symposium Leven met Zout Water plaats.

In de tweede fase van het project vindt een verdere verdiepingsslag plaats. Hiertoe zullen in een aantal karakteristieke deelgebieden studies uitgevoerd worden om te komen tot een inzicht over de mate van verzilting en de haalbaarheid van verschillende oplossingsrichtingen.

Meer informatie over het project en inschrijving voor het symposium is te vinden op www.levenmetzoutwater.nl.

een probleem zou moeten zijn in een land dat de Deltawerken heeft aangelegd en dat in ruime mate van zoet water wordt voorzien via de grote rivieren. In deze visie is het laten optreden van verzilting een gevolg van onvoldoende wil, verwaarlozing of onderbenutting van de technische infrastructuur en feitelijk een schande voor Nederland. Onder de beleidsmakers op nationaal niveau wordt deze visie door enkelen gedeeld, al wordt in minder schrille termen gesproken. Men constateert dat er door vele sectoren een beroep op de watervoorraad wordt gedaan en dat de vraag, met name in droge zomers, het beschikbare aanbod overstijgt, omdat eens een einde komt aan de technische mogelijkheden. Onder de verdringingsreeks heeft landbouwgebruik van water een lagere prioriteit dan een aantal andere gebruiksmogelijkheden.

De meeste andere deelnemers aan de discussies zien verzilting als een probleem dat is ontstaan door verkeerde ruimtelijke keuzes in het verleden. In deze visie is het paradigma van ruimtelijke inrichting in Nederland tot dusverre geweest dat het waterbeheer de ruimtelijke ordening volgt. Zij vinden echter dat het tijd is de rollen om te draaien en locatiekeuzes op het watersysteem af te stemmen. In dit verband wordt gewezen op de mogelijkheid landbouw te concentreren in bepaalde gebieden en alleen daar de verzilting te bestrijden. In de resterende gebieden zal de achterblijvende landbouw zich dienen aan te passen aan de verzilting, bijvoorbeeld door verandering van gewaskeuze.

Interessant is wie nu aan zet is om de verziltingsproblematiek aan te pakken. Uiteraard maakt het hierbij uit welke analyse van het probleem men aanhangt. In de visie van verzilting als een verdelingsvraagstuk kan de oplossing tot op grote hoogte binnen het waterbeheer zelf geregeld worden, desgewenst met technische maatregelen, zoals ontzilting van water met membraan-technologie. Het accent ligt hierbij eerder op een landelijke aanpak. In de groep agrariërs is de steun voor deze aanpak het sterkst. In de analyse waarin verzilting een ruimtelijke ordeningsprobleem is, moet de waterbeheerder samenwerking met de ruimtelijke ordenaar zoeken. Hier ligt het accent op een

regionale aanpak. In de overige discussiegroepen werd deze visie het sterkst naar voren gebracht. Zo wordt onder andere gesteld dat de landelijke overheid met de verdringingsreeks in voldoende mate een kader heeft geschapen.

Een analyse van nationale beleidsdocumenten, waaronder het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW), leert dat dergelijke documenten verzilting als onderwerp noemen. Het onderwerp heeft dus wel een zekere aandacht van beleidsmakers, maar het staat vooralsnog zeker niet hoog op de agenda. Ook valt op te maken dat de nationale beleidsdocumenten neigen naar de visie van verzilting als probleem van de ruimtelijke ordening. Zo wordt in het NBW aangegeven in welke regio's verzilting speelt en worden lokale oplossingen voorgesteld (deze liggen in de sfeer van vasthouden en bergen, functies combineren met natuurontwikkeling en een flexibel peilbeheer). Tevens zal verzilting onderdeel zijn van de regionale stroomgebiedsvisionen onder de Kaderrichtlijn Water. Dat zou betekenen dat vooral de lokale overheden aan zet zijn om iets aan de verzilting te doen. In dit verband wordt de huidige actieve rol van de provincie Zeeland en het Hoogheemraadschap van Rijnland vaak als voorbeeld genoemd in de discussiegroepen. Bij de belangengroepen heerst echter scepsis over de mate waarin een oplossing bereikt zal worden langs deze lijn. Zij stellen dat het nemen van maatregelen die ongunstig zijn voor de agrarische sector, als een hete aardappel wordt doorgeschoven. Bovendien stelt men dat waterbeheerders - wanneer het tot beleidsplannen komt - de plannen soms niet uitvoeren in verband met de te verwachten weerstand.

Wordt inderdaad het pad opgegaan van de regionale oplossingen in samenhang met de ruimtelijke ordening, dan zullen diverse juridische vragen naar boven komen, zo blijkt uit de discussies. Tot op heden is nog geen sluitende koppeling gemaakt tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Een waterbeheerder kan bijvoorbeeld de vestiging van landbouwbedrijven in verziltende gebieden niet tegenhouden zonder medewerking van gemeente en provincie. Het GGOR

(Gewenst Grondwater- en Oppervlakte-waterRegime) wordt enkel als een stap in de goede richting hiervan gezien. Verder kwam in meerdere discussiegroepen naar voren dat niet duidelijk is of sprake is van juridische aansprakelijkheid voor de schade die de boeren zouden kunnen ondervinden van een aangepast waterbeheer, bijvoorbeeld door een veranderd grondwaterpeil. Sommige deelnemers dachten dat door het waterbeheer in het verleden juridisch afdwingbare verwachtingen zijn geschapen over het toekomstige waterbeheer. Verandering in dat waterbeheer zou dan tot legitieme schadeclaims kunnen leiden. Anderen denken dat geen recht bestaat op water van een bepaalde kwaliteit of een bepaald peil en dat veranderingen dus zonder compensatie doorgevoerd kunnen worden. Opheldering van dit punt lijkt van belang om het doorschuiven van het probleem te voorkomen. Bovendien drongen de deskundigen aan op een maatschappelijke kosten-batenanalyse, waarin de kosten van diverse maatregelen doorgerekend kunnen worden.

Conclusie

Verzilting heeft de aandacht van agrariërs, deskundigen, belangengroepen en enkele lokale beleidsmakers. Ook nationaal wordt het fenomeen verzilting en de hiermee samenhangende mogelijke negatieve gevolgen erkend, maar vooralsnog ontbreekt een duidelijke probleemdefinitie. Uit bovenstaande analyse blijkt echter dat er twee verschillende probleemanalyses bestaan: één die verzilting als een nationaal verdelingsvraagstuk ziet en één die verzilting ziet als een probleem van ruimtelijke inrichting op lokaal niveau. In de huidige beleidsstukken blijkt dat verzilting voornamelijk gezien wordt als een lokaal ruimtelijke ordeningsvraagstuk. Gezien echter de fase waarin het fenomeen verzilting van probleem tot beleidsprobleem zich nu bevindt, de weerstand van agrariërs, het relatief verbrokken juridisch kader, de wetenschappelijke onzekerheden en het ongewisse karakter van beleidsprobleemwordingsprocessen op zichzelf, blijft het de vraag hoe en met welke prioriteit verzilting uiteindelijk als beleidsprobleem zal worden gedefinieerd.

Dave Huitema en Stijn Brouwer (IVM)

Jouke Velstra (Vrije Universiteit Amsterdam)

Merel Hoogmoed (Acacia Institute)*

NOTEN

Fiselier J., E. Benner, A. van de Kerk, M. Haan, R. de Koning, L. Bos en R. Hoekstra (2003). Zilte perspectieven. Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

Brouwer S. en D. Huitema (2007). We kunnen niet allemaal lamsoor eten. De analyse van vijf focusgroepdiscussies over Leven met Zout Water. Instituut voor Milieuvraagstukken.

Van Tilburg M. en S. Brouwer (2006). Basisdocument wetgeving en beleid met betrekking tot verzilting. Instituut voor Milieuvraagstukken.

Velstra J., en A. de Vries (2007) Projectdocument Leven met Zout Water.

* Adviesbureau van de Vrije Universiteit Amsterdam dat gespecialiseerd is in grondwaterbeheer.