

Verziltig: beleidsprobleem in wording

Dave Huitema (IVM), Stijn Brouwer (IVM) en Jouke Velstra (Vrije Universiteit)
H2O 40 (2007) 16

1. Verziltig

Verziltig is een proces waarbij het water langzaam zouter wordt. Verziltig kent twee verschijningsvormen: interne en externe verziltig. Interne verziltig duidt op het omhoogkomen van brakke watervoorraden en externe verziltig op de instroom van chloridenrijk water vanuit de rivieren en de zee. Een veel gebruikte definitie van verziltig stelt dat verziltig optreedt wanneer het water te zout is voor een optimaal grondgebruik.¹ Deze definitie impliceert dat sprake kan zijn van verziltig over het hele spectrum van zoet (< 200 mg Cl/l) tot zeer zout water (>30.000 mg Cl/l).

In dit artikel analyseren wij de verziltig van watersystemen in Nederland. Dit doen wij niet in de zin van natuurwetenschappelijke waarnemingen over veranderingen in het chloridengehalte in water. Hier kijken we naar de maatschappelijke en bestuurlijke kant. Centraal staan de vragen: 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 ons artikel ligt in een vijftal focusgroep discussies waarbij we beleidsmakers (nationaal en regionaal), belangengroepen, landbouwers, en (wetenschappelijke) deskundigen over verziltig aan het woord gelaten hebben.² Daarnaast hebben we een juridisch-bestuurlijke verkenning³ van de verdeling van verantwoordelijkheden voor verziltig binnen het Nederlands bestuur gemaakt en uitspraken over verziltig in vigerende beleidsdocumenten opgespoord.

Onze conclusie is dat verziltig nog in het stadium verkeert waarin het erkend dient te worden als beleidsprobleem. Alhoewel verziltig wel wordt genoemd in diverse beleidsdocumenten, krijgt het een lage prioriteit ten opzichte van anderen problemen. Er blijken twee uiteenlopende visies op het probleem te bestaan. Eén 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.

2. De wording van beleidsproblemen

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 oplossingsrichting in de richting van de probleemdefinitie zal gaan. Wanneer er 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 er een oplossing voorhanden is.

3 Perspectieven op verzilting

Uit de focusgroepen die we organiseerden blijkt dat over de mate waarin verzilting een probleem en wat voor probleem het dan is, nog flink gesteggeld kan worden.

In de focusgroep van deskundigen werd vastgesteld dat in sommige delen van Nederland processen van verzilting gaande zijn maar dat de ontwikkeling van verzilting in Nederland geen uniform beeld laat zien. In sommige delen van Nederland treedt zelfs eerder verzoeting op dan verzilting; de deskundigen spreken dan ook liever van *verandering* van chloridgehaltes dan van verzilting. Ondanks alle variabiliteit in de ontwikkeling van de verzilting geven deskundigen echter toch aan dat er diverse gebieden zijn, en dan in het bijzonder in West-Nederland, waar processen van verzilting 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 kansen. Een door verzilting teweeg gebrachte rijkere (bio)diversiteit zou met name voor natuurontwikkeling volop kansen kunnen bieden. *"Geweldige die brakke kwel, fantastisch, daar zou je echt heel veel kunnen doen met de natuur"* (medewerker Landschapbeheer Noord Holland). Ook de recreatiesector ziet positieve mogelijkheden en stelt dat de resulterende grotere biodiversiteit tot meer economische mogelijkheden zou kunnen leiden.

Voor de landbouw ligt dit anders. Deels gedwongen door de internationale concurrentie positie teelt de landbouw tegenwoordig minder zouttolerante gewassen dan vroeger. De processen van verzilting 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 verzilting.

Interessant is dat er op verschillende manieren naar verzilting als probleem gekeken wordt. In de ene visie wordt een koppeling gelegd met de waterverdeling in Nederland, in de andere met de ruimtelijke ordening. Aanhangers van de visie dat verzilting een verdelingsvraagstuk is zijn vooral te vinden onder de agrariërs en, in mindere mate, onder nationale beleidsmakers. De agrariërs kunnen zich niet voorstellen dat verzilting 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. *“Het kan in wezen toch niet zo zijn dat als een groot deel van West Europa’s zoet water hier langs stroomt, wij niet in staat zijn technische oplossingen te vinden”* (veehouder). 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 er 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 dan een lagere prioriteit dan een aantal andere gebruiksmogelijkheden.

De meeste andere deelnemers aan de focusgroepen 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. *“Als je bijvoorbeeld kijkt naar de waterhuishouding in West Nederland, voor een deel hebben we daar teelten op plekken die daar totaal niet geschikt voor zijn”* (medewerker Staatsbosbeheer). 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.

4. Verzilting een beleidsprobleem?

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 membraantechnologie. Het accent ligt hierbij eerder op een landelijke aanpak. In de focusgroep van 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 focusgroepen wordt 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 issue noemen. Het onderwerp heeft dus wel een zekere aandacht van beleidsmakers echter 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 er 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 stroomgebiedsvisies 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 waterschap Rijnland vaak als voorbeeld genoemd in de focusgroepen. In de focusgroep van belangengroepen heerst echter scepsis over de mate waarin er een oplossing bereikt zal worden langs deze lijn. Men stelt 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 wel 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 er wel diverse juridische vragen naar boven komen, zo blijkt uit de focusgroepen. Er is tot op heden 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 Oppervlaktewater Regime) wordt enkel als een stap in de goede richting hiervan gezien. Verder kwam in meerdere focusgroepen naar voren dat niet duidelijk is of er sprake is van juridische aansprakelijkheid voor de schade die de boeren zouden kunnen leiden ten gevolge van een aangepast waterbeheer, bijvoorbeeld door een veranderd grondwaterpeil. Sommige deelnemers aan de focusgroepen denken dat er 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 er 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 'maatschappelijke kosten-baten analyse' waarin de kosten van diverse maatregelen doorgerekend kan worden.

5. 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 onze analyse blijkt echter dat er twee verschillende probleemanalyses bestaan, een die verzilting als een nationaal verdelingsvraagstuk ziet en een die het 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 bevindt, de weerstand van agrariërs, het relatief verbrokkeld juridisch kader, de wetenschappelijke onzekerheden en het ongewisse karakter van beleidsprobleemwordingsprocessen an sich, blijft het de vraag hoe, en met welke prioriteit, verzilting uiteindelijk als beleidsprobleem zal worden gedefinieerd.

¹ Fiselier, J.L., E. Benner, A.J. van de Kerk, M. Haan, R. de Koning, L. Bos & R. Hoekstra (2003). *Zilte Perspectieven*. Den Haag: Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster.

² Brouwer, S. & D. Huitema (2007). *Leven met Zout Water. Deelrapport: We kunnen niet allemaal lamsoor eten. De analyse van vijf focusgroep discussies over Leven met Zout Water*. Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken.

³ Van Tilburg, M. & S. Brouwer (2006). *Leven met Zout Water. Deelrapport: Basisdocument wetgeving en beleid met betrekking tot verzilting*. Amsterdam: Instituut voor Milieuvraagstukken.