

SAMENVATTENDE CONCLUSIES

Politieke besluitvorming over het Landbouwontwikkelingsgebied Witveldweg in Horst aan de Maas. Evaluatierapportage Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen Universiteit,

Wageningen, oktober 2009

INLEIDING

De ontwikkeling van *Landbouwontwikkelingsgebieden* (LOGs) is onderdeel van de zogenaamde Reconstructiewet. Het doel hiervan is concentratie van de Nederlandse intensieve veehouderij in bepaalde regio's en verplaatsing van bedrijven uit de buurt van natuurgebieden. De uitvoering van de wet ligt in handen van de regionale overheden.

Op 12 februari 2008 heeft de Gemeenteraad van Horst aan de Maas de gebiedsvisie goedgekeurd voor een *Landbouwontwikkelingsgebied* (LOG) aan de Witveldweg. In deze visie is ook aangegeven onder welke voorwaarden vestiging van bedrijven, zoals een Nieuw Gemengd Bedrijf (NGB), mogelijk is. Het NGB is een samenwerkingsverband tussen verschillende agrarische bedrijven (een varkens- en kippenhouderij, een mestvergistingsinstallatie en een slachterij) dat op een locatie milieu- en schaalvoordelen wil behalen.

De besluitvorming over het LOG heeft veel (en emotionele) reacties losgemaakt. Het gemeentebestuur heeft aan Wageningen Universiteit, leerstoelgroep Bestuurskunde, gevraagd de besluitvorming te evalueren, zodat het gemeentebestuur daarvan kan leren ten behoeve van "moeilijke processen" in de toekomst. Er komen immers vele ingrijpende vraagstukken op het lokale bestuur af. Kortom, de lessen van deze analyse zijn ook interessant voor andere besluitvormingssituaties en andere gemeenten. Het onderzoek is gebaseerd op interviews, media- en documentenanalyse. Met dit onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan het continue leerproces van burgers, bedrijven en bestuurders op weg naar een duurzame samenleving.

CONCLUSIES

1. Een duivels dilemma: nationale voordelen, lokale nadelen.

Een neveneffect van de reconstructiewet is dat lokale bestuurders voor een duivels dilemma kunnen komen te staan: zij worden gevraagd het nationale beleid uit te voeren, maar worden geconfronteerd met lokaal protest. Er is sprake van nationale voordelen, maar lokale nadelen. Dit dilemma overstijgt het gemeentelijke niveau en vergt meer aandacht van andere overheden.

2. Weinig dialoog tussen de vijf verschillende belevingswerelden

Wij concluderen dat de besluitvorming in Horst aan de Maas op vijf verschillende manieren is beleefd. Landelijk opererende voorstanders zagen het 'NGB als een mega-duurzaam concept'. Lokale voorstanders betitelden het NGB als een 'duurzaam innovatief concept binnen het gebied'. Tegenstanders op nationaal niveau zagen het NGB als een 'megaslecht concept'. Lokale opposenten benadrukten 'Geen megastal in Grubbenvorst'. Tenslotte was er een groep actoren die het besluitvormingstraject duiden als het 'juist volgen van procedures'. De dialoog tussen de betrokken groepen bleek lastig, omdat iedereen vanuit de eigen belevingswereld bleef reageren. Men neigde daarbij naar bevestiging van de eigen overtuigingen en sloot zo andere zienswijzen uit. Dit is een natuurlijk verschijnsel en hierbij passen dan ook geen diskwalificaties. De gevolgen waren wel dat niemand zich erkend voelde in wat er voor hem of haar er echt toe deed.

3. Spanningen tussen lokale voor- en tegenstanders werden laat zichtbaar

De spanningen tussen lokale voor- en tegenstanders werden pas laat in het besluitvormingsproces zichtbaar. Burgers waren weliswaar in een vroeg stadium uitgenodigd voor een algemene informatieavond, maar de betrokkenheid en het protest groeide pas toen de plannen concreet werden. Op dat moment waren de plannen al ver gevorderd en was de ruimte voor reflectie beperkt.

4. Argumenten van het gemeentebestuur vallen niet in vruchtbare aarde

De gemeentebestuurders van Horst kregen vertrouwen in het NGB, omdat het concept goed aansloot bij hun belevingswereld. Zij waren ervan overtuigd dat de vestiging van het NGB een goede bijdrage zou leveren aan de ontwikkeling van een hoogwaardige, duurzame en innovatieve agrosector bij hen in de regio. De bestuurders hebben geprobeerd om met dezelfde argumenten vertrouwen te winnen voor het NGB bij hun burgers. Maar de argumenten waardoor zij zelf werden 'gegrepen', vielen bij hen niet in vruchtbare aarde. De argumenten van het bestuur sloten niet aan op de belevingswerelden van andere betrokkenen en onrust was het gevolg.

5. Meer informatie en onderzoek leidt tot meer wantrouwen

Het gemeentebestuur wilde het vertrouwen herstellen en ging de onrust te lijf door meer informatie te geven en door extra onderzoek uit te laten voeren. Maar hierdoor nam het wantrouwen juist toe. In de ogen van de 'tegenstanders' was dit onderzoek slechts bedoeld om de overtuiging van de gemeente nogmaals kracht bij te zetten. Het risico is nu reëel dat er een spiraal van wantrouwen is ontstaan waarbij volharding in het eigen gelijk een doel op zich is geworden en waarbij samenzweringstheorieën de ronde doen en alle informatie negatief wordt geïnterpreteerd. De eerste signalen daarvan zijn al aanwezig.

6. Media dragen bij aan escalatieproces

De media-aandacht voor megastallen is vanaf 2005 sterk toegenomen. De berichtgeving was grotendeels negatief of hoogstens neutraal. Daarbij was de regionale krant het meest negatief. In 2008 viel de hoogste 'piek' in media-aandacht

voor megastallen samen met de toenemende protesten. Belangrijk is dat het NGB de aandacht van de media trekt omdat het onderwerp zich bijzonder goed laat dramatiseren. Vooral de persoonlijke verhalen van de tegenstanders zijn 'mediageniek'. Hierdoor zijn de geluiden van tegenstanders van de megastallen vaker neergezet in de media dan de meer genuanceerde verhalen.

7. Reflectie komt nooit te laat

De weerstand tijdens het besluitvormingsproces wijst op grote maatschappelijke betrokkenheid. Er zijn zeer veel burgers actief en die blijven dat waarschijnlijk ook nog langere tijd, omdat er nog meer ontwikkelingen lopen die tegelijk als een kans en een bedreiging worden gezien. Na het besluit over het LOG zijn de spanningen niet van de baan en is het beeld ontstaan dat de trein doordendert. Wij zijn van mening dat stug doorgaan voor alle betrokkenen risico's met zich meebrengt. Het is nooit te laat om momenten van reflectie in te bouwen en na te denken over het verloop van het proces tot nu toe.

8. NGB en LOG: koppelen of ontkoppelen

In de vele nationale en lokale debatten is de besluitvorming over het LOG en het NGB aan elkaar gekoppeld. Ook in de gemeente Horst aan de Maas richtte de discussie zich bijna uitsluitend op het wel of niet vestigen van een NGB en niet meer op de inrichting van een LOG. Deze koppeling heeft tot onzekerheid geleid, waardoor het risico op wantrouwen tussen burgers en gemeente groter is geworden. Wij adviseren lokale en ook nationale overheden kritisch te reflecteren op de aangenomen uitgangspunten dat het NGB in een LOG thuis zou horen en dat LOGs ruimte zouden moeten bieden voor megastallen.

9. Nieuwe vormen van gezamenlijke verantwoordelijkheid

De ontwikkeling van een vitaal landelijk gebied en duurzame veehouderijsystemen is een opdracht van vele verschillende overheden op diverse schaalniveaus. Maar uit onze analyse blijkt dat wanneer het er op aan komt, lokale overheden er grotendeels alleen voor staan. De redenering dat het nu eenmaal zo is geregeld in Nederland schiet in dit opzicht te kort. De uitdaging nu, is te zoeken naar nieuwe vormen van governance waarbij invulling wordt gegeven aan gemeenschappelijke verantwoordelijkheid zonder in elkaars bevoegdheden te treden.