

Megastallen: een bestuurlijke megaopgave

Katrien Termeer en Gerard Breeman, leerstoelgroep Bestuurskunde Wageningen Universiteit

In 1972 publiceerde de Stichting Natuur en Milieu een boekje met als titel: 'Bio-industrie: augiasstal in milieu en landschap'. In datzelfde jaar besteedde het toenmalige ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne in haar urgentienota speciale aandacht aan de milieuproblemen van dierveredelingsbedrijven. Het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kon niet achterblijven en kwam in 1974 met de nota Intensieve Veehouderij. Ondertussen startten onderzoekers van diverse instituten hun strijd (we zouden nu spreken over *joint fact finding*) over de precieze cijfers van de hoeveelheden mest en de consequenties daarvan voor het milieu. Ook zagen in die tijd diverse technische oplossingen het licht variërend van deodorant tegen de stank tot mestvergisting.

Inmiddels zijn we ruim 35 jaar verder. Intensieve veehouderij en vooral de varkenshouderij zijn in die periode nooit van de politieke en maatschappelijke agenda verdwenen. Steeds weer worden zij in verband gebracht met allerlei problemen, zoals stankoverlast, verzuring, mestoverschot, nitraatrichtlijn, inkrimping van de veestapel, watervervuiling, vershraling biodiversiteit, horizonvervuiling, dierenwelzijn, dierziekten, hormonen of lawaai. De continue beleidstroom die door deze problemen ontstaat, resulteert in een complex beleidsysteem rondom de varkenshouderij. Het bestaat uit een intensief netwerk van relaties tussen betrokken partijen (overheden, maatschappelijke organisaties, onderzoekinstellingen en bedrijven in de hele agroketen), een opeenstapeling van regels, normen en beleidsinstrumenten, een keur aan wetenschappelijke inzichten en een uitgebreid stelsel van controle en uitvoering. In de loop der tijd hebben alle betrokken partijen een gedragsrepertoire ontwikkeld om 'effectief' in dit systeem te opereren. Dit geldt niet alleen voor de ondernemers, maar ook voor beleidmakers, Tweede Kamerleden, milieuorganisaties, omwonenden, controleurs en onderzoekers. Nieuw beleid of nieuwe initiatieven krijgen betekenis binnen dit beleidsstelsel. Het gedragsrepertoire dat in de afgelopen decennia is ontstaan, laat men als het ware telkens weer los op nieuwe gebeurtenissen.

Anno 2007-2008 is er weer sprake van nieuwe gebeurtenissen. Ditmaal gaat het om megastallen in de varkenshouderij. Afgelopen jaren is veel geïnvesteerd in de ontwikkeling van stalconcepten die zoveel mogelijk rekening houden met maatschappelijke en bedrijfseconomische wensen. Ook lijkt er op dit moment weer voldoende vertrouwen te zijn bij ondernemers om te investeren. Er liggen vele aanvragen klaar voor de bouw van nieuwe stallen die schaalvergroting combineren

met de nieuwste inzichten op de terreinen van milieu, welzijn, diergezondheid en landschappelijke inpassing. Een voorbeeld hiervan is het voorstel voor een nieuw type gemengd bedrijf met megastallen bij Grubbenvorst (het tijdschrift *De Boerderij* wijdde hier onlangs haar kerstnummer aan). Het plan is een complex van ondernemingen te starten dat bestaat uit 2.500 zeugen, 20.000 vleesvarkens, 10.000 biggen, 1,2 miljoen vleeskuikens, 70.000 ouderdieren, een kippenslachterij en een mestvergisting.

Wanneer we alle berichten mogen geloven, is het bedrijf innovatief, milieuvriendelijk, energievriendelijk, diervriendelijk en goed ingepast in het landschap van een aangewezen landbouwtontwikkelingsgebied.

En toch is dat niet voldoende. Na vele jaren van voorbereiding door ondernemers, onderzoekers en beleidmakers werd in de loop van 2007 het grote publiek wakker geschud. Mensen voelden zich overvallen en vele acties en protesten zijn op gang gekomen. Naast de bezwaren van belangengroepen hebben nu ook de artsen zich in het debat gemengd. Onder grote mediabelangstelling hebben zij zich uitgesproken tegen het Nieuwe Gemengde Bedrijf wegens de gezondheidsrisico's van fijn stof en MRSA (de ziekenhuisbacterie).

Op 12 februari 2008 heeft de gemeenteraad van Horst een beslissing genomen. Het gaat dus om de locatiekeuze en om het concept van een Nieuw Gemengd Bedrijf.

Hoe komt het dat ambitieuze projecten zoals het Nieuw Gemengd Bedrijf moeilijk of niet van de grond komen? Bij deze enkele bestuurskundige noties ter verklaring.

Vertrouwd gedragsrepertoire met botsende referentiekaders
De discussies over megastallen kenmerken zich door een vertrouwd gedragsrepertoire uit het beleidsstelsel. We zien onderzoekers die concepten en onderbouwingen aanleveren, ondernemers die willen investeren, bestuurders die enthousiast worden, ambtenaren die toetsen aan beleidkaders, burgers die hun onrust uiten, actiegroepen die het protest mobiliseren en media die dit alles uitvergroten. Vervolgens volgt een vertrouwd type discussie over de deugdelijkheid van de wederzijdse argumenten, die echter nooit tot een oplossing komt, omdat de verschillende deelnemers aan het debat vanuit verschillende referentiekaders tegen elkaar 'aanpraten'. Voor de één is het een volstrekt logische redenering dat duurzame technologie alleen rendeert met schaalvergroting



(en dus met megastallen), terwijl de megastal voor de ander tegenstrijdig is met principes over verantwoorde dierenhouderij. Wij concluderen dan ook dat het realiseren van innovaties meer vergt dan alleen praten en discussiëren. Het vereist ook innovaties in bestaande gedragsrepertoires.

Vertrouwen komt te voet en vertrekt te paard

Burgers van Grubbenhorst hebben veel weerstand en wantrouwen ten aanzien van het megaproject. Opvallend is dat de lokale overheid (weer) verrast blijkt te zijn door deze weerstand en dat is vreemd, zeker na de ervaringen met de varkensflats. Pas toen de voorbereidingen al in een vergevorderd stadium waren, zijn burgers op de hoogte gebracht, en dan nog wel (als we De Boerderij mogen geloven) tijdens een inspraakavond van de provincie. Mensen voelden zich overvallen en het vertrouwen tussen de voorbereiders en een deel van de burgers lijkt flink geschaad. Dit is moeilijk te herstellen. Als eenmaal de geest uit de fles is kan deze nauwelijks nog terug. De uitdaging is om dit voor te zijn en burgers op een juiste wijze erbij te betrekken.

Temporele mismatch

De maatschappelijke en politieke agenda is continu in beweging. Wanneer een project of een beleidsplan een oplossing biedt voor één probleem, kan het na verloop van tijd geen antwoord geven op nieuwe vraagstukken. Dit geldt zeker voor innovaties die een lange ontwikkeltijd kennen; deze zaken lijken altijd achter de agenda aan te hobbelen. Terwijl de aandacht van het onderzoek zich richtte op milieu, welzijn, landschap en energie, blijkt ineens gezondheid hoog op de agenda te staan. Dit compliceert de voortgang van innovatieve projecten.

Overheid als doorgeefluik

Projecten verlopen ook moeizaam doordat de veehouderij zich meer richt op het voldoen aan regelgeving dan aan het bouwen van relaties met de samenleving. Het uiteindelijke doel van de varkenshouderij is om in een continu variërende wereld verbindingen te leggen met consumenten en andere belangrijke stakeholders. Het gaat dan om een license to produce. De overheid speelt hierop in door allerlei regels te ontwikkelen voor welzijn, milieu, landschap, gezondheid enz. Het gevolg hiervan is dat de veehouderij zich vooral richt op het voldoen aan de overheidsregelingen.

De overheid positioneert zich daarmee als doorgeefluik tussen de wensen van de maatschappij en de mogelijkheden van de sector. Dit vertraagt echter een herstel van verbindingen tussen varkenshouderij en samenleving.

Integraal verhaal

Beleidsplannen en projecten ziet men nooit als een losstaand plan, maar altijd als onderdeel van een geheel van ontwikkelingen. Daardoor kunnen sommige plannen als te veel of te vreemd worden bestempeld. Met andere woorden: burgers maken van hun omgeving en alles wat daarin gebeurt een integraal verhaal. Het Nieuwe Gemengd Bedrijf is een van de elementen in de omgeving van Grubbenhorst, waar inmiddels zeer veel innovatieve ontwikkelingen gaande zijn. Het lijkt erop alsof de burgers van Grubbenhorst het Nieuwe Gemengd Bedrijf als druppel ervaren. Schijnbaar zijn ze niet op de hoogte, of herkennen ze zich niet in de wervende verhalen van bestuurders en ondernemers. Die bestuurders en ondernemers streven onder het logo van Greenport Venlo naar een integrale ontwikkeling van de regio, waarvan het Nieuw Gemengd Bedrijf een essentieel onderdeel is. Het is de uitdaging om burgers deelgenoot te maken van het hele verhaal.

Weerstand is vaak ook betrokkenheid

Wanneer mensen zich verweren tegen veranderingen of tegen overheidsbeleid zijn we snel geneigd dat te benoemen als weerstand en als sabotage. De keerzijde is echter dat organisaties die veel energie steken in verzet dat vaak juist doen vanuit een grote betrokkenheid bij het vraagstuk en daarom vaak ook veel vernieuwingspotentieel kunnen aanboren.