

# HET 'PUBLIJK GERECHT' IN NIJMEGEN. MILIEUONFLICTEN GEAGENDEERD EN BEMIDDELD VIA EEN GELEGENHEIDSRECHTBANK?

Pieter LEROY\*

## 1. Inleiding

Op 25 juni 2002 hebben drie 'rechters' uitspraak gedaan in een aanslepende milieukwestie in Nijmegen en de tot nog toe weinig doeltreffende aanpak daarvan. Enkele dagen eerder, op 20 juni, had onder grote belangstelling de openbare zitting plaatsgevonden van een zogeheten 'publiek gerecht'. Vijf bewoners- en milieuorganisaties hadden de gemeente en de provincie voor deze gelegenheidsrechtbank gedaagd. Hun aanklacht was dat de beide overheden de burgers onvoldoende bescherming boden tegen de onnodige uitstoot van gevaarlijke stoffen.

Hoewel het inzetten van een tribunaal voor milieukwesties niet geheel nieuw is – in de jaren '80 was er al het zogeheten Internationale Watertribunaal –, is het een weinig gebruikelijke vorm, zeker op lokaal niveau. Dit artikel doet verslag van dit publiek gerecht rondom de milieuproblematiek in Nijmegen-West. Eerst wordt ingegaan op de milieu- en gezondheidsproblemen, en op de politiek-bestuurlijke problemen die de aanleiding tot het 'publiek gerecht' vormden. Daarna worden de opzet, het verloop en de uitspraak van het 'publiek gerecht' uiteengezet, en wordt stilgestaan bij de effecten en doorwerking ervan. Ten slotte wordt aandacht besteed aan de veralgemeenbaarheid van deze casus en aan de inzetbaarheid van het instrument 'publiek gerecht' voor conflicthantering en bemiddeling in andere, wellicht ook Vlaamse casus.

De auteur was één van de drie 'rechters'. Dat geeft het voordeel van de 'inside informatie'. Niettemin wordt gepoogd het fenomeen van enige afstand te bekijken.

## 2. De context: milieuproblemen, gezondheidsproblemen en een ondoeltreffend politiek systeem

Nijmegen, in het oosten van Nederland, aan de zuidoever van de Waal, telt ruim 150 000 inwoners. Aan de westkant van de stad, rondom het aansluitingspunt van het Maas-Waal-kanaal op de Waal, ligt een industriegebied van bijna 300 hectare (grondgebied gemeente Nijmegen) en nog eens enige tientallen hectaren rondom het dorp Weurt (grondgebied gemeente Beuningen). Het industrieterrein is via de weg (A73 en A50) en via het water (Waal en Maas-Waal-kanaal) prima ontsloten, biedt plaats aan ruim 350 bedrijven, en is goed voor ongeveer

---

\* PIETER LEROY is hoogleraar bij de vakgroep Milieu en Beleid aan de Universiteit Nijmegen.

10 000 arbeidsplaatsen. Het economische belang van dit industriegebied, zeker in een structureel-economisch niet erg sterke regio, is groot. In het gebied staan een aantal grote en middelgrote bedrijven – een (kolengestookte) elektriciteitscentrale, tot 1998 een bedrijf voor de verwerking van vlieggas, een afvalverbrandingsinstallatie, een ijzergieterij, een asfaltbedrijf, enkele constructiebedrijven, een papierfabriek, enkele grote bedrijven uit de voedingsmiddelensector en enkele sloop- en schrootbedrijven –, en een groot aantal kleinere bedrijven. Zoals ook in Vlaanderen het geval is, vallen de eerste wat vergunningverlening betreft onder de provincie, de tweede categorie onder de (twee verschillende) gemeenten.

Een dergelijke concentratie van bedrijven levert vanzelfsprekend een concentratie van milieubelasting op, zowel in directe zin onder de vorm van lucht-, bodem- en waterverontreiniging, afvalproductie, geluidhinder en risico's, als in indirecte zin door vooral transport. De milieukwaliteit in het gebied is dan ook typisch voor, maar niet beduidend slechter dan in een gemiddelde industriële omgeving.

Sinds medio jaren '80 is in het gebied evenwel toenemende onrust ontstaan over mogelijke kankerinductie als gevolg van de aanwezigheid en verspreiding van gevaarlijke, *c.q.* kankerverwekkende stoffen bij een aantal van de bedrijven in Nijmegen-West. Die onrust heeft gedurende de jaren '90 geleid tot een serie onderzoeken naar het vóórkomen en de impact van een aantal carcinogene stoffen. Onderzoek naar onder meer arseen, benzeen, cadmium, chroom VI, formaldehyde, PAK's en dioxines wijzen op licht verhoogde concentraties daarvan. Opeenvolgende onderzoeken naar de opname van deze stoffen in het menselijk lichaam en het effect daarvan op de gezondheid, leveren evenwel een diffuus en lastig interpreteerbaar beeld op: er is weliswaar een licht verhoogde kankerincidentie in het gebied, althans voor sommige soorten kankers en bij sommige bevolkingsgroepen. Maar wie bekend is met dit soort milieuproblemen en met epidemiologisch onderzoek naar de gezondheidsimpact daarvan, kent ook de dubbele methodologische problematiek van dit type onderzoek. In de eerste plaats zijn, gezien de beperkte aantallen, geen statistisch geldige conclusies te trekken, temeer omdat sommige kankers wel, en andere voorzover bekend veel minder aan omgevingsrisico's gerelateerd kunnen worden. In de tweede plaats zijn de oorzaak-gevolg-relaties bijna niet te leggen. Zij worden immers 'verstoorde' door eetgewoonten, arbeidsverleden, rookgedrag en andere in het onderzoek niet controleerbare variabelen. De stapeling van onderzoek neemt daardoor de onrust niet weg. Integendeel, de diffuse uitkomsten ervan, de lastige interpretatie daarvan en de vaak onheldere communicatie daarover leveren steeds weer nieuwe onzekerheden op, waardoor de onrust telkens wordt gereproduceerd en versterkt. Over het fenomeen risicocommunicatie in een context van wetenschappelijke, maatschappelijke en politieke onzekerheid is recent veel gepubliceerd.<sup>1</sup> De casus Nijmegen-West zou zich uitstekend lenen voor een nadere analyse vanuit dat perspectief.

---

1. Vooral de thema's nucleaire straling en genetische modificatie zijn aanleiding voor veel onderzoek vanuit dit perspectief, naast 'klassieke' milieuvervuiling met een onzekere impact op de volksgezondheid. Inspirerend voor het eerste is onder meer B. WYNNE, "May the sheep safely graze", in: →

Zoals elders, was ook in Nijmegen niet zozeer de wetenschappelijke onzekerheid op zich de oorzaak van publieke onrust, maar vooral de respons vanuit de politiek, of beter het goeddeels achterwege blijven daarvan. De drie betrokken overheden, de gemeenten Nijmegen en Beuningen en de provincie Gelderland, waren weliswaar medefinanciers van het genoemde onderzoek naar de feitelijke uitstoot van gevaarlijke stoffen en naar de mogelijke gezondheidsimpact daarvan, veel gevolgen leken zij aan de conclusies daarvan niet te verbinden. Daar zijn minstens drie aanwijzingen voor. Ten eerste: ondanks herhaalde oproepen voor samenwerking, bleven zij vooral opereren vanuit een opstelling van 'elk zijn eigen verantwoordelijkheid', terwijl de formeel-juridische bevoegdheidsverdelingen en procedures wel degelijk (goeddeels ongebruikte) mogelijkheden tot samenwerking openlaten. Ten tweede: weliswaar formuleerden de drie betrokken overheden 'plannen van aanpak', maar tot daadwerkelijke uitvoering daarvan kwam het niet. In plaats daarvan werd, volgens de klassieke principes van de vergunningverlening, bedrijf per bedrijf, geval per geval, gekeken naar de maximaal haalbare emissiereductie, zonder dat de cumulatie van uitstoot en de effecten daarvan op het gehele gebied uitdrukkelijk in rekening werden gebracht. Ter verontschuldiging zij gezegd dat de wet ook weinig ruimte laat voor het in de vergunningverlening betrekken van cumulatieve effecten, een al vaker aangehaalde tekortkoming van de milieuregelgeving. Maar, ten derde, ook binnen de smalle grenzen van de regelgeving bleven provincie en gemeenten in gebreke: vergunningen bleken niet verleend of achterhaald, en vooral de handhaving van de vergunningen schoot tekort. Jaar na jaar beloofden provincie en gemeente beterschap in hun milieubeleidsplannen en -jaarprogramma's, ze bleven evenwel achterop lopen.

Een belangrijk moment in de jarenlange discussie, de onrust over de volksgezondheid en de gebrekkige respons van de overheden daarop, was de instelling en de rapportering van de zogeheten commissie LANSINK. Deze commissie werd eind 1996 door de betrokken gemeenten en de provincie ingesteld, nadat de eerste serie milieu- en gezondheidsonderzoeken was gepubliceerd. Zij bestond uit vier leden, allen deskundig op het gebied van de milieuverontreiniging en de gezondheidseffecten daarvan, en stond onder voorzitterschap van AD LANSINK, destijds lid van de Tweede Kamer en afkomstig uit de regio. Een commissie met een stevige reputatie dus. De commissie verrichtte onderzoek, organiseerde hoorzittingen met alle betrokken partijen, en kwam onder de titel *Van A tot Z* in april 1997 met niet minder dan 26 aanbevelingen. Die betroffen enerzijds mogelijk vervolgonderzoek van milieu en gezondheid – waarbij de commissie vooral de richting van dat onderzoek preciseerde –, en anderzijds bijstelling van de tot dan toe gehanteerde beleidspraktijk inzake vergunningen en handhaving – waarbij onderlinge afstemming en het meenemen van de cumulatieve effecten de hoofdmoot vormden –. Daarnaast formuleerde de commissie

---

→  
S. LASH, B. SZERSZYNSKI en B. WYNNE (eds.), *Risk, Environment and Modernity - Towards a New Ecology*, London, 1996, p. 44-83. Voor een recent Belgisch onderzoek: H. KEUNE e.a., *Onrust in Moretusburg? Risicocommunicatie met de bevolking naast de fabriek*, Antwerpen, 2002, over de problematiek rondom het non-ferrobedrijf in Hoboken. Recent is, en nu ook in België, ook de discussie over de uitbreiding van vliegvelden en de impact van geluidhinder in de sfeer van risicocommunicatie en omgaan met onzekerheid terechtgekomen.

een aantal aanbevelingen voor de langere termijn, en bepleitte zij een veel betere communicatie tussen overheden, bedrijven en burgers in het gebied.

Wie anno 2002, toen het publiek gerecht werd voorbereid, de aanbevelingen van de commissie LANSINK weer doorleest, krijgt de indruk dat veel ervan onverkort opnieuw kan worden genoemd. De communicatie tussen de betrokken partijen is wellicht nog het meeste verbeterd: vooral overheid en burgers zien elkaar geregeld. Maar de samenwerking tussen de betrokken overheden en de stand van zaken met betrekking tot vergunningen en handhaving laat nog steeds te wensen over.

De publieke onrust is er, mede daardoor, niet kleiner op geworden. Achter die onrust gaat ook een toenemend gebrek aan vertrouwen in de overheid schuil. Als, mede op basis van de aanbevelingen van de commissie LANSINK, een communicatieadviesbureau in 1997 gesprekken met bewoners op gang brengt, wordt een typerende one-liner van een buurtbewoner tot de veelzeggende titel van een rapport: *Nul komma nul procent vertrouwen in de politiek. En dan rond ik het nog naar boven af.* Een zo lang aanslepend (milieu)probleem en het geringe reactievermogen van de overheid leidt dus tot een verdere verbreding van de (ook in Vlaanderen veelbesproken) kloof tussen burger en politiek. In academische termen: een probleem dat bij de betrokkenen aanwijsbaar zeer hoog op de publieke agenda stond, kreeg geen aandacht op de politieke agenda. Het publiek gerecht zou in elk geval tot die politieke agendering moeten bijdragen.

### 3. Het 'publiek gerecht': aanleiding, opzet, verloop en uitspraak

Bewoners- en milieugroepen voerden dus al vanaf halverwege de jaren tachtig strijd tegen de milieuoverlast in hun omgeving. En hoewel zij daarbij het gehele arsenaal aan actiemiddelen (demonstraties, petities, counterexpertise, lobbying, communicatie, overreding en andere) inzetten, hadden ze het gevoel weinig succesvol te zijn. Eén succes boekten ze wel: de sluiting van VASIM in 1996. VASIM was een bedrijf voor de verwerking van vliegias, fysiek en economisch gerelateerd aan de elektriciteitscentrale, en een belangrijke bron van stofoverlast, inclusief carcinogene stoffen, vooral door de opslag van vliegias in open lucht. De buurt ijverde vanaf halverwege de jaren '80 voor overkappingen. Ze kreeg daarbij weinig steun van de provincie, die behalve vergunningverlenende overheid, ook medeaandeelhouder van de elektriciteitscentrale en daarlangs van VASIM zelf was. Onder zware druk was het bedrijf in 1996 alsnog bereid te investeren, maar om bedrijfseconomische redenen zag men ten slotte af van de verwerking van vliegias op deze plek.<sup>2</sup> Het bedrijfspand stond eerst leeg, er is nu een 'culturele broedplaats' in gevestigd, maar het heeft alle symboliek van een 'environmental battle field'.

Andere 'successen' hadden meer het karakter van een Sisyfusarbeid: sinds enige tijd maken bewoners- en milieugroepen, daarbij ondersteund door een milieuadviseur, systematisch bezwaar en gaan in beroep tegen nieuw verleende

---

2. Een uitvoerige analyse van het verloop van de VASIM-casus en de strategieën van alle betrokken partijen is te vinden in de scriptie van A. VAN DER VELDEN, *Stof genoeg voor conflict*, Milieugezondheidskunde, Universiteit Maastricht, 1999.

vergunningen of (zoals in Nederland, anders dan in Vlaanderen, kan) tegen de ontwerpbesluitingen daarvoor. Het is opvallend hoe succesvol men daarbij is: keer op keer vernietigt de Raad van State (ontwerp)vergunningen, vaak op basis van elementaire fouten en tekortkomingen. Die wijzen soms op kleinere ambtelijke onzorgvuldigheden, soms ook op belangrijker fouten bij het toepassen van nationale en Europese regels op concrete vergunningsdossiers. Niettemin biedt deze handelwijze weinig soelaas: het zorgt voor maandenlange vertragingen, met rechtsonzekerheid en grote transactiekosten voor alle partijen, en bovendien komt het almaar procederen en ‘we zien elkaar wel weer bij de Raad van State’ de onderlinge verhoudingen tussen overheid, bedrijfsleven, burgers en milieugroepen bepaald niet ten goede. Het voorbeeld – er zijn meerdere milieugroepen in Nederland die systematisch en op zeer professionele wijze alle vergunningsdossiers in hun omgeving op deze manier aanpakken<sup>3</sup> – is illustratief voor de politieke grenzen van het (bestuurs)recht.

Het besef van de relatieve onmacht van alle tot dan toe gehanteerde strategieën was één van de redenen voor de regionale en landelijke milieugroepen die het dossier Nijmegen-West volgen, om een alternatieve actiestrategie te ontwikkelen. Misschien mede geïnspireerd door enkele parlementaire enquêtes en door de uitspraken van onderzoekscommissies in de milieugerelateerde rampen Bijlmer, Enschede en Volendam,<sup>4</sup> was men uit op een ‘gezaghebbende uitspraak’. De formulering daarvan zou het enigszins uitzichtloze probleem weer met enige stevigheid kunnen agenderen, de vastgelopen strategie van lokale groepen aanvullen en versterken, de overheden weer eens tot de orde roepen, en wellicht bijdragen tot een nieuwe aanpak van het dossier.

Uiteindelijk kwamen twee milieuorganisaties, de Gelderse Milieufederatie enerzijds, Vereniging Milieudefensie anderzijds,<sup>5</sup> met een voorstel voor het organiseren van een zogeheten ‘publiek gerecht’. Milieujuristen van naam en faam

3. In het artikel A. VAN RHEEDE en P. LEROY, “Strategie en sociaal leren bij lokale natuur- en milieugroepen”, *Milieu-Tijdschrift voor milieukunde* 1999, 14, 1, p. 24-34 wordt een analyse gemaakt van de strategie van een aantal milieugroepen, onder meer van een groep die, zij het dan in de sector landbouw en mest, systematisch bezwaar en beroep aantekent tegen vergunningsaanvragen, en dat als exclusieve strategie hanteert. Er zijn in Nederland meerdere milieugroepen die (vrijwel uitsluitend) deze strategie volgen. Terwijl deze groepen blijken geven van grote milieutechnische en milieujuridische expertise en professionaliteit, bleken ook in het onderzochte geval de slechte verhoudingen met de rest van de samenleving een belangrijk nadeel van deze strategie.

4. De casus Bijlmer is voor deze zaak relevant omdat daarin duidelijk werd hoe nonchalant de overheid was omgegaan met de gezondheidsklachten van de bewoners van de Bijlmer na het neerstorten van de El Al-Boeing daar in oktober 1992. In de casus van de explosie van de vuurwerkfabriek in Enschede (mei 2000) was (opnieuw) duidelijk geworden hoe slecht het in sommige gemeenten was gesteld met de milieuvergunningverlening, en hoe onvoldoende de samenwerking tussen diverse verantwoordelijke overheden was. Datzelfde was ook uit de cafébrand in Volendam (oudejaarsnacht 2000) duidelijk gebleken. Deze drie rampen en het onderzoek naar hun oorzaak en toedracht door respectievelijk een parlementaire enquêtecommissie (onder leiding van kamerlid MEIJER), door de commissie OOSTING en door de commissie ALDERS hebben de publieke gevoeligheid voor milieu en gezondheid aanzienlijk doen toenemen, en vragen doen rijzen naar de adequaatheid van de overheidszorg op dit gebied.

5. De Gelderse Milieufederatie of GMF is een provinciale koepel van lokale milieu- en natuurgroepen, die zelf weer overkoepeld wordt door de landelijke Stichting Natuur en Milieu. Een en ander is vergelijkbaar met de provinciale milieufederaties in Vlaanderen in hun verhouding tot de Bond Beter Leefmilieu (BBL). De Vereniging Milieudefensie is een landelijke milieuorganisatie, die over het algemeen veel directere actievormen kiest.

zouden het dossier moeten bestuderen en daar een pseudo-juridische uitspraak over doen. Via dit experiment kon de eindeloze reeks juridische uitspraken wellicht worden aangevuld met een weliswaar juridisch verwoorde, maar toch vooral politieke uitspraak. Overigens was het niet voor de hand liggend milieujuristen of bestuursjuristen met voldoende milieupertise bereid te vinden deel te nemen: de meeste van hen zijn ook (plaatsvervangend) rechter, en wilden begrijpelijkerwijze niet in een lastig parket komen. Uiteindelijk is een beroep gedaan op de volgende 'rechters': prof. mr. PIET GILHUIS, hoogleraar staats- en bestuursrecht, met inbegrip van het recht van de ruimtelijke ordening en het milieurecht aan de Katholieke Universiteit Brabant; dr. MARIUS AALDERS, tot aan zijn recente pensionering hoofddocent bij het Centrum voor Milieurecht aan de Universiteit van Amsterdam; en prof. dr. PIETER LEROY, hoogleraar milieubeleid aan de Universiteit Nijmegen.

De 'rechters' wensten in volstrekte onafhankelijkheid te kunnen werken. Mede daarom werd wat procedure betreft het volgende afgesproken:

- de bewonersgroepen zouden een schriftelijke 'aanklacht' formuleren en die ruim bijtijds aan provincie en gemeente bekendmaken; kernpunt daarvan zou, zoals aangegeven, zijn dat de overheden, door een gebrekkig vergunningen- en handhavingsbeleid, de burgers onvoldoende beschermden tegen onnodige milieubelasting;
- provincie en gemeente kregen de kans daarop schriftelijk te reageren in een 'verweerschrift';
- de 'rechters' kregen van tevoren niet alleen informatie over de milieusituatie, het monitoring- en het gezondheidseffectenonderzoek, maar ook inzage in een aantal vergunningsdossiers die voldoende inzicht moesten geven in de vergunningspraktijk van beide overheden; het ging om twaalf concrete dossiers, verdeeld over provinciale en gemeentelijke vergunningen;
- tegelijkertijd werd afgesproken dat in geen geval op individuele dossiers zou worden ingegaan; de dossiers waren slechts exemplarisch voor de gehele vergunningssituatie; niet het bedrijfsleven, laat staan individuele bedrijven stonden ter discussie, maar het overheidsoptreden;
- op een openbare bijeenkomst (20 juni) zouden de aanklagers hun schriftelijke aanklacht kunnen toelichten, en zouden provincie en gemeente hun verweer nader kunnen toelichten; het stond de rechters vrij allerlei vragen aan de betrokken partijen te stellen, en op basis daarvan tot een uitspraak te komen;
- het precieze scenario van die openbare zitting werd geheel aan de 'rechters' overgelaten: zij konden de vragen stellen die zij nodig achtten, het woord geven aan wie zij wilden, eventueel bijkomende informatie opvragen, en ofwel de avond zelf, ofwel korte tijd later met hun uitspraak komen.

Deze afspraken impliceerden veel werk. In de eerste plaats voor de vijf betrokken bewoners- en milieugroepen, die uit tientallen, zometert honderden aandachtspunten en klachten, uit talloze voorvallen en anekdotes, die punten moesten lichten die de 'rechters' zicht zouden geven op de algemene situatie. De aggregatie van zoveel dossiers tot één generieke aanklacht stond in zekere zin haaks op het vaak detaillistische werk van een normale bestuursrechtelijke procedure. In de tweede plaats moesten ook gemeente en provincie informatie aanleveren over hun aanpak tot dan toe: het van de Raad van State bekende juridische ver-

weer moest worden aangevuld met gegevens over de praktijk van de vergunningverlening, over de ambtelijke capaciteit en het waarom van de ontoereikendheid daarvan, over de politieke prioriteitstelling of het gebrek daaraan enzovoort. In de derde plaats hebben ook de 'rechters' zich moeten inwerken. Er is een historisch dossier over Nijmegen-West doorgenomen, er is een fietstocht door het gebied gemaakt om 'de visu'-kennis te nemen van de situatie, er zijn voorbereidende gesprekken met de organisatoren gevoerd, de twaalf voorgelegde casus zijn bestudeerd, er is gekeken naar onderzoeksrapporten, naar verslagen van onderzoekscommissies over vergunningverlening en handhaving, in dit gebied en elders enzovoort.

In de dagen voor de openbare zitting zijn ook voorbereidende gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van de gemeente, in hoofdzaak met ambtenaren van de afdeling Vergunningverlening. Het was de bedoeling soortgelijke gesprekken te hebben met ambtenaren van de provincie. Maar kort voor de openbare zitting liet het College van Gedeputeerde Staten van Gelderland, ondanks een eerdere toezegging van de Gedeputeerde voor Milieu, weten alsnog af te zien van deelname. In een persbericht werd als reden genoemd dat het provinciebestuur zich slechts op twee plaatsen te verantwoorden had: voor Provinciale Staten en voor de Raad van State. Achter dit formele standpunt gingen ook bezwaren schuil tegen de (nochtans lang van tevoren bekende) naamgeving 'publiek gerecht'. Waarschijnlijk is vanuit de organisaties van het bedrijfsleven druk uitgeoefend op het provinciebestuur.

Het afhaken van de provincie maakte het 'publiek gerecht' niet eenvoudiger. Zowel de gemeente Nijmegen – die ondanks het afhaken van de provincie en enige druk vanuit de bedrijfsorganisaties toch bleef meedoen – als de 'rechters' hadden zorgen over een evenwichtig debat. De provincie was immers verantwoordelijk voor de meest milieubelastende dossiers, en de aanwezigheid van alleen de gemeente moest er niet toe leiden dat haar rol onevenwichtig zwaar aanzet zou worden.

De 'openbare zitting' verliep onder grote publieke, politieke en journalistieke belangstelling. De bewoners- en milieugroepen formuleerden hun aanklacht nogmaals. Zij stonden daarbij vooral stil bij de volgende bezwaren: de slechte kwaliteit van veel (ontwerp)vergunningen (met hun 'succes' bij de Raad van State als gevolg); de vele verouderde vergunningen (van soms 20 jaar oud); het bij de vergunningverlening onvoldoende rekening houden met de bestaande regelgeving, met name ook met uitgangspunten van de milieuwetgeving zoals het ALARA-beginsel, het BBT-beginsel en andere;<sup>6</sup> de slechte handhaving van de toegestane normen; het onvoldoende tot geen rekening houden met de cumulatie van vervuiling in het gebied, ook van niet-stationaire bronnen zoals het verkeer. De aanklagers wezen er ook op dat sommige vergunningen zelfs ruimer waren dan het bedrijfsleven in zijn aanvraag had neergezet. Door dit alles waren de milieubelasting én de gezondheidsrisico's onnodig groter dan volgens de regel-

---

6. De milieuregelgeving bevat een aantal uitgangspunten en principes, zoals de verplichting de uitstoot zo laag mogelijk te houden als redelijkerwijze mogelijk is ('as low as reasonably achievable' of ALARA), om de beste beschikbare technieken (BBT) te gebruiken. In de praktijk van de vergunningverlening is toepassing van deze principes niet eenvoudig, bijvoorbeeld omdat de cyclus van de vergunningverlening niet altijd spoort met investeringsbeslissingen van ondernemingen.

geving hoefde. En verder verwees men met enige trots naar de overeenkomst die de bewoners- en milieugroepen met een bedrijf voor halfgeleiders (buiten het eigenlijke gebied Nijmegen-West) had gesloten over de voorwaarden voor hun vergunning. Het betrokken bedrijf, een voortrekker op milieugebied, was daarin bepaald verdergegaan dan wat het van overheidswege zou hebben opgelegd gekregen. Kortom, de aanklagers verzochten de ‘rechters’ de overheden te veroordelen wegens ‘grove nalatigheid’. Deze laatste termen klinken dan zwaar, zij zijn tegen de achtergrond van de jarenlange publieke onrust over de gezondheidseffecten, en tegen de achtergrond van geruchtmakende dossiers als de Bijlmer, Enschede en Volendam wel begrijpelijk.

De gemeente was door drie mensen vertegenwoordigd, allereerst door de wethouder (Groen Links). Hij was op het moment van het ‘publiek gerecht’ pas enkele maanden aangetreden, maar had dit dossier als gemeenteraadslid (in de oppositie) de voorbije periodes intensief gevolgd. Die vertrouwdheid met het dossier en het feit dat de bewoners- en milieugroepen tot zijn ‘natuurlijke’ politieke achterban behoren, verklaren dat hij, ondanks de afzegging van de provincie, moedig het debat aanging. Hij lichtte toe welk beleid hij in dit ‘verwaarloosde’ dossier wilde voeren. Daarna kwam een advocaat de juridische positie, inclusief de beperkingen, van de gemeente toelichten. Een leidinggevend ambtenaar van de afdeling Vergunningen legde vervolgens de feitelijke praktijk van vergunningverlening en handhaving uit, en gaf aan welke maatregelen recent waren genomen om de kwaliteit van een en ander te verbeteren.

Daarna ontspan zich, onder leiding van de ‘rechters’, een stevige maar goede discussie over de kwaliteit van de vergunningverlening en de handhaving, over de (gepercipieerde) verbeteringen daarin of het uitblijven daarvan, over (het gebrek aan) samenspraak tussen gemeente en provincie, over de overdosis overleg en communicatie zonder kennelijke meerwaarde, en over andere mogelijkheden voor een meer doeltreffende aanpak. Juist in dit deel was duidelijk dat het ‘publiek gerecht’ geen rechtbank was: de ‘rechters’ zochten actief naar punten van overeenkomst en verschil, naar feiten en argumenten die de inzet van vervolgdiscussies konden zijn.

De ‘rechters’ meenden dat het debat voldoende aanvulling op hun schriftelijke voorbereiding had opgeleverd om zich nader over hun uitspraak te beraden. Juist vanwege de grote belangstelling – en de pogingen van deze en gene om de rechters te benaderen (en wellicht te beïnvloeden) –, hadden ze zich voorgenomen tussen de zitting en de uitspraak (van donderdag tot dinsdag) geen interviews te geven of met betrokkenen te overleggen. Dat had ook te maken met enige deining die inmiddels in de lokale pers was ontstaan. Een vertegenwoordiger van de lokale Kamer van Koophandel had het ‘publiek gerecht’ daarbij als een middeleeuws volkstribunaal getypeerd. Enkele individuele bedrijfsleiders gaven de ‘rechters’ overigens te kennen het hiermee zeer oneens te zijn. Enkele bedrijfsleiders hebben trouwens ook in ander verband al aangegeven zowel fysiek (door de stofoverlast) als wat imago betreft, last te hebben van de milieusituatie op het industrieterrein Nijmegen-West, en vooral van enkele nootore ‘*don’t cares*’. Duidelijk is dat, zoals ook elders is geconstateerd, de formele vertegenwoordigers van het bedrijfsleven vaak de snelheid van de traagste partner volgen, terwijl meer vooruitstrevende bedrijven het maatschappelijk verant-



woord ondernemen inmiddels als principe, en soms ook als leidraad voor hun handelen hebben geaccepteerd.

In de uitspraak die de 'rechters' op 25 juni hebben gedaan,<sup>7</sup> stonden ze eerst stil bij het relatieve belang daarvan: een symbolische stap in een lange keten van problemen, klachten, publieke onrust, onderzoek, rechterlijke uitspraken enz. Het 'publiek gerecht' zou deze keten niet onderbreken, maar vormde daarin toch een belangrijk moment, juist om een aanslepend milieuprobleem, en vooral een langdurig onbevredigende relatie tussen burgers, milieugroepen, overheden en bedrijfsleven te corrigeren. De laattijdige afmelding van de provincie deed daaraan afbreuk, en getuigde van onvoldoende besef van de verwijdering tussen burgers en overheid. Vervolgens lichtten de 'rechters' hun werkwijze toe, zoals hiervoor is uiteengezet.

De hoofdmoot van de uitspraak had betrekking op de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving. Die was niet beduidend beneden het landelijke gemiddelde, maar gegeven de milieusituatie en de onrust daarover, niet adequaat. Overigens bepleitten de 'rechters' zorgvuldigheid bij eventueel vervolgonderzoek, omdat ze niet verwachtten dat 'sluitend bewijs' voor de kankerinductie via die weg geleverd zou kunnen worden. Bepleit werd bij de vergunningverlening meer gebruik te maken van de (beperkte) beleidsruimte die de regelgeving biedt om beginselen als ALARA, beste beschikbare technieken en andere toe te passen. Dat vergde een steviger politieke aansturing en het vrijmaken van meer ambtelijke capaciteit om enerzijds prioriteiten te stellen en anderzijds evidente onzorgvuldigheden te vermijden. Ook bij de handhaving was sprake van overbodige en vermijdbare fouten, en van het niet-toepassen van bestaande voorschriften en criteria. Voor zowel vergunningverlening als handhaving werd afstemming en samenwerking tussen de betrokken overheden bepleit. Bovendien moesten ook bewoners- en milieugroepen en het bedrijfsleven bij een systematische inspanning in Nijmegen-West worden betrokken. Daarbij zouden, naast de eeuwige en uitsluitende gang naar de Raad van State, ook andere vormen van geschillenbeslechting moeten worden ingezet.

#### 4. Het 'publiek gerecht': doorwerking

De reacties op de uitspraak van de 'rechters' waren vrijwel *unisono*: allerwegen had men het over een 'gedegen' en 'gezaghebbende' uitspraak. Ook de Gedeputeerde van de provincie Gelderland gebruikte die bewoordingen en leek enige spijt te hebben niet te hebben deelgenomen. Uit moties die unaniem door Provinciale Staten van Gelderland zijn aangenomen en uit de expliciete belangstelling bij zowel gemeente- als provinciebestuur voor de details van en de motieven achter de uitspraak van de 'rechters' bleek dat de problematiek politiek weer geagendeerd is. Hoelang dat effect nawerkt, is lastig te voorspellen. Vooral de samenwerking tussen de verschillende besturen en de verstandhouding tussen de diverse betrokken partijen is niet eenvoudig. De burgemeester van Nijmegen

---

7. De volledige tekst van de uitspraak is terug te vinden op de website van de Gelderse Milieufederatie [www.gmf.milieu.net](http://www.gmf.milieu.net).

heeft intussen enkele initiatieven genomen om het vertrouwen tussen de verschillende betrokkenen te stimuleren. Dat vergt evenwel enige tijd.

Veel zal daarbij afhangen van enkele bestuurlijke inspanningen. In de eerste plaats moeten gemeente en provincie de achterstand inzake vergunningverlening en handhaving nu daadwerkelijk goedmaken. Het 'publiek gerecht' heeft politiek en ambtenarij (weer eens) de argumenten gegeven daarvoor meer middelen en menskracht vrij te maken. Bij zowel gemeente als provincie waren inhaalbewegingen gaande, maar beide bestuurslagen zien zich met weer nieuwe bezuinigingsronde geconfronteerd. Toch is een adequate vergunningen- en handhavingssituatie niet een voldoende, maar wel een noodzakelijke voorwaarde voor herstel van vertrouwen.

In de tweede plaats is het project Koers-West van belang. Daarin beoogt de gemeente Nijmegen een brede aanpak van het gehele industriegebied, inclusief een nieuwe brug over de Waal, een verlegging van verkeersstromen – en daarvan afkomstige hinder – enz. Dat project was al in voorbereiding ten tijde van het 'publiek gerecht' en is er dus geenszins een effect van. Toch wordt het in zijn doelstellingen en in de zorgvuldige communicatie erover, wel degelijk door het 'publiek gerecht' beïnvloed. Koers-West heeft twee belangrijke kenmerken: het beoogt integraal en interactief te zijn. Het eerste betekent dat de problematiek van de milieuoverlast wordt gekaderd in de context van een industriële, ook milieutechnische reconversie, van een omvattender infrastructuur-, verkeers- en vervoerbeleid, van een bijgesteld huisvestingsbeleid. Het tweede betekent dat Koers-West niet een gedetailleerde blauwdruk is die top-down wordt opgelegd, maar een globaal strategisch plan dat in zijn concrete uitvoering wordt bijgestuurd op basis van uitvoerig overleg met betrokken partijen. Bedrijfsleven en bewoners- en milieugroepen zijn daarvan vanzelfsprekend onderdeel. De gemeente Nijmegen heeft inmiddels enige ervaring met dit soort aanpak.<sup>8</sup> Nijmegen-West zal echter het uiterste aan expertise vergen, niet alleen omdat het gebied groter en de doelstellingen ambitieuzer zijn dan alles wat tot nog toe is aangepakt, maar vooral vanwege de grote publieke en politieke gevoeligheden.

## 5. Het 'publiek gerecht': een evaluatie

Nijmegen-West is een boeiende milieucasus die vanuit sociaal- en politiekwetenschappelijk perspectief allerlei interessante aspecten omvat: het succes en de grenzen van diverse strategieën van mobilisatie en beïnvloeding; de lastige uitvoering en handhaving van het milieubeleid; de gebrekkige samenwerking tussen overheden; de vaststelling van, de communicatie over en de behandeling van onzekere risico's; de moeizame ecologische modernisering van het bedrijfsleven, en andere. In het 'publiek gerecht' kwamen verschillende van deze aspecten en perspectieven samen.

---

8. Een analyse van die eerdere ervaringen is te lezen in de scriptie van M. BROK en M. VAN DER MEULEN, *Interactieve planvorming, een nieuw instrument gestemd - een onderzoek naar de succes- en faalfactoren van interactieve planvorming in de gemeente Nijmegen*, Milieumaatschappijwetenschappen en Planologie, Nijmegen, 2003.

Het 'publiek gerecht' moet echter worden beoordeeld op basis van de daarmee beoogde doelstellingen en de uitwerking ervan. Zoals aangegeven was men in de eerste plaats uit op een 'gezaghebbende uitspraak', met als belangrijkste doel het aanslepende dossier opnieuw te agenderen en de vastgelopen verhoudingen tussen de conflicterende partijen los te wrikken. Het eerste is, zoals aangegeven, alleszins voor de korte termijn gelukt. Wat het tweede betreft: gehoopt moet worden dat het 'gezaghebbende' karakter van de uitspraak van de 'rechters' en het feit dat zij daarin alle betrokken partijen op hun eigen verantwoordelijkheid hebben aangesproken, bijdragen tot een andere manier van conflict-hantering dan de eeuwige gang naar de Raad van State.

Zoals aangegeven zijn de 'rechters' tijdens de zitting en in hun uitspraak op zoek gegaan naar andere vormen van conflicthantering. Zij hebben zich daarbij uiteraard laten inspireren door wat in andere milieucasus het geval is. Door heel Europa, ook in Vlaanderen, wordt gezocht naar andere, niet-traditionele manieren van aanpak van vastgelopen milieu- en samenlevingsproblemen. Veel daarvan hebben betrekking op (verouderde) industriële sites, andere juist op nieuwe infrastructuurwerken, op de ontwikkeling van nieuwe natuurgebieden of, zoals aangegeven, op geluidhinder rondom luchthavens.<sup>9</sup> De aanpak van de milieu-problematiek in de Gentse kanaalzone, via een project van gebiedsgericht beleid, is exemplarisch voor wat op veel plaatsen in Europa te zien is. De namen variëren van 'gebiedsgericht' tot 'interactief', van 'participatief' tot 'coproductie van beleid' en van 'co-operative management tot *'mediation'*, maar de principes zijn – allerlei tactische en operationele verschillen daargelaten – vergelijkbaar: overleg tussen overheden, burgers en bedrijfsleven, om eerst een gezamenlijke visie op het probleem te ontwikkelen, om daarna strategische oplossingsrichtingen te bepalen, en de geselecteerde scenario's en varianten vervolgens gezamenlijk tot uitvoering te brengen. Behalve het milieuprobleem, hoopt men op die manier ook het gebrek aan politiek vertrouwen aan te pakken.

Later zal kunnen worden beoordeeld of het 'publiek gerecht' een opstap naar een dergelijke, niet-traditionele manier van probleemaanpak is geweest. Uit enkele recente gebeurtenissen blijkt dat de partijen in Nijmegen-West nog behoorlijk vast zitten in hun traditionele strategische posities, inclusief de wederzijdse argwaan. Ook in het geval van de gezamenlijk opgestelde vergunningsaanvraag voor de productie van halfgeleiders, zal toch weer de Raad van State worden ingeschakeld. Het interactieve project Koers-West staat dus voor een lastige opgave.

Daarmee is ook duidelijk dat een 'publiek gerecht' niet een panacee is, noch een overal inzetbaar instrument. Het lijkt met name te functioneren in de context van een aanslepend conflict, waarin partijen elkaar (nog) niet voor samenwerking hebben gevonden. Een gezaghebbende uitspraak kan dan helpen partijen uit hun vastgelopen standpunten te wrikken.

Een 'publiek gerecht' kan dus ook in andere, bepaalde contexten een bijdrage leveren. Behalve deze externe voorwaarden kunnen, op basis van de ervaringen in Nijmegen-West, ook enkele 'interne' voorwaarden worden geformuleerd. Een

---

9. P. LEROY, "Environmental politics, participation and political inequality", in: L. DRAETTA en F. LAI (eds.), *Naturalia. Sciences Sociales et Environnement, EUROPAEA*, Vol. VIII, 1-2, 2002, p. 153-167.

'publiek gerecht' vergt in de eerste plaats een gedegen voorbereiding, waarbij alle partijen wordt gevraagd iets anders te doen dan zij in hun klassieke strategische voorbereidingen op een juridisch gevecht gewend zijn. Onwennigheid: daarmee was in deze casus voor alle partijen een probleem, voor de provincie mee een reden om uiteindelijk af te zien van deelname. Juist partijen die gewend zijn elkaar met juridische argumenten te bestoken, moeten zich realiseren dat een 'publiek gerecht' geen rechtszaak is, maar een instrument voor politieke agendering en aanpak. Dat vergt een andere benadering, met andere inhoudelijke accenten en argumenten. Hetzelfde geldt, ten tweede, ook voor de 'rechters': terwijl hun juridische deskundigheid absoluut noodzakelijk was voor het gezag van hun uitspraak, moeten zij niet in de valkuil van een louter juridisch-technische afhandeling vallen. Dat zou immers een replica van de debatten voor de Raad van State opleveren. Behalve juridische deskundigheid is van even groot belang dat zij deze casus kunnen beoordelen vanuit een breder, niet alleen juridisch, maar juist ook politiek, bestuurlijk en maatschappelijk perspectief. De drie 'rechters' in deze casus waren, naar hun eigen aanvoelen, op deze punten complementair. In de derde plaats moeten de 'rechters' enerzijds voldoende afstand tot de zaak hebben – zij moeten daarin in elk geval niet publiekelijk en pertinent partij hebben gekozen –, en anderzijds voldoende bekend daarmee zijn. Die balans van betrokkenheid en distantie moet ook haar weerslag krijgen in een aantal spelregels voor de voorbereiding, het verloop en de afwikkeling van de 'rechtszaak', onder meer wat de informatietoever, de communicatie met betrokkenen en de 'nazorg' betreft. Kortom, het succes van een 'publiek gerecht', juist ook als een mechanisme van agendering en van overgang naar een andere vorm conflictmanagement, hangt mede af van goede spelregels.

## Bibliografie

- BROK, M. en M. VAN DER MEULEN, *Interactieve planvorming, een nieuw instrument gestemd – een onderzoek naar de succes- en faalfactoren van interactieve planvorming in de gemeente Nijmegen*, scriptie Milieumaatschappijwetenschappen en Planologie, Nijmegen, 2003.
- KEUNE, H. e.a., *Onrust in Moretusburg? Risicocommunicatie met de bevolking naast de fabriek*, Antwerpen, 2002.
- LEROY, P., "Environmental politics, participation and political inequality", in: L. DRAETTA en F. LAI (eds.), *Naturalia. Sciences Sociales et Environnement, numéro thématique d'EUROPAEA, Journal des Européanistes*, Vol. VIII, 1-2, 2002, p. 153-167
- VAN DER VELDEN, A., *Stof genoeg voor conflict*, scriptie Milieugezondheidskunde, Universiteit Maastricht, 1999.
- VAN RHEEDE, A. en LEROY, P., "Strategie en sociaal leren bij lokale natuur- en milieugroepen", *Milieu-Tijdschrift voor milieukunde* 1999, 14, 1, p. 24-34.
- WYNNE, B., "May the sheep safely graze", in: S. LASH, B. SZERSZYNSKI en B. WYNNE (eds.), *Risk, Environment and Modernity - Towards a New Ecology*, London, 1996, p. 44-83.