



Is er nog plaats voor industrie in het dichtbevolkte Nederland?

Industrie Op veel plekken waar schoorstenen al decennialang rookten, gingen kritische burgers zich de afgelopen jaren afvragen of die situatie wel wenselijk was. Hun verontwaardiging zette overheden en het Openbaar Ministerie aan tot een kritischer benadering van de industrie. „Het hele veiligheidsbegrip, en wat we accepteren als veilig, is enorm veranderd in de loop der jaren.”





Chemiebedrijf Chemours.

Foto Olivier Middendorp

Auteurs

Milo van Bokkum

Gepubliceerd op 1 maart 2024

Leestijd 10 minuten

Nadat er eind 2019 bijna wekelijks een stofexplosie had plaatsgevonden bij ESD-SIC kwam er in Groningen al snel een bijnaam voor Delfzijl: Aleppo aan de Eems. Wie de beelden zag van de problemen bij de siliciumcarbidefabrikant, kon er wel inkomen: een enorme explosie van tientallen meters hoog, die op een dag voorbijfietsende scholieren een zwart gezicht opleverde. Het filmpje dat deze meiden maakten, kreeg veel aandacht nadat het [op de site van RTV Noord verscheen](#).

Het waren niet zomaar stofwolken. Uit GGD-onderzoek bleek dat er mogelijk kankerverwekkende vezels in zaten. De dienst was gaan meten nadat omwonenden in 2018 hun zorgen hadden geuit over de ‘blazers’, zoals de wolken werden genoemd. Wat zat er eigenlijk in?

Het antwoord op die vraag bleek verontrustend, en toen was het geduld bij de provincie Groningen snel op. Er volgden dwangsommen, 250.000 euro per keer. Er kwamen rechtszaken over gedwongen sluiting.

Alleen: keer op keer floot de rechter de provincie terug. De dwangsommen waren illegaal. Sluiting afdwingen kon niet. Er werd simpelweg te streng opgetreden. De blazers waren in feite al sinds 1973 vergund.

Achteraf zou je de rel rond ESD-SIC kunnen zien als een proloog van een aantal milieu-incidenten in de industrie in de jaren erna. De schadelijke uitstoot van Tata Steel in Velsen, die volgens het RIVM kan leiden tot tweeënhalve maand levensduurverkorting ([en waarover ook deze week weer een rapport uitkwam](#)). De PFAS-vervuiling van Chemours in Dordrecht, die ervoor heeft gezorgd dat omwonenden geen groente en eieren van eigen bodem mogen eten. Te hoge, mogelijk kankerverwekkende benzeen- en PAK-uitstoot van asfaltcentrales.

Kritische omwonenden wisten de afgelopen jaren de aandacht te vestigen op situaties die soms al jarenlang voortduurden, maar lange tijd niet tot ophef leidden. Waarna plotseling talloze rapporten van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), mediaberichten, Kamerdebatten en rechtszaken volgden. En zelfs een groot rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid.

In bredere zin kreeg de maatschappij een fundamenteel ander beeld van de industrie. Heeft dat geleid tot verandering?

Vergunningen asfaltfabriek

Een van de plekken waar dat nieuwe beeld vorm kreeg, was de Nijmeegse wijk Hees. Tot 2020 had inwoner Roel van Tiel de asfaltfabriek in zijn buurt eigenlijk „niet zo in de gaten”. Ja, je zag haar, maar zorgen waren er niet. Het ding hoorde erbij. Tot rond 2019 bij Tata Steel ophef ontstond over grafietregens. Over hoe vies die fabriek wel of niet was. Van Tiel begon als nieuw lid van de wijkraad eens te kijken naar de vergunningen van de asfaltfabriek.

Dat was precies op tijd. Wat bleek, tot Van Tiels verrassing? De gemeente wilde net een enorme hoeveelheid

benzeenuitstoot vergunnen. Benzeen is een potentieel kankerverwekkende stof. Vervolgens werd bij metingen min of meer per ongeluk duidelijk dat de uitstoot van giftige PAK's (organische stoffen die ontstaan door onvolledige verbranding) veel hoger was dan toegestaan. „Van de ene verbazing viel ik in de andere.” Hoe kan dit? Van Tiel besloot de lokale pers in te schakelen – met succes. De vergunningswijziging werd breed opgepakt en leidde tot een rel in Nijmegen.

De casus van de asfaltfabriek in Nijmegen is een van de drie milieukwesties die de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OVV) in 2023 uitlichtte in een groot rapport. Naast de asfaltcentrale ging het om de PFAS-vervuiling van Chemours en de uitstoot van Tata Steel. Rond alle drie de fabrieken ontstond de afgelopen jaren discussie vanwege de uitstoot en de gevolgen daarvan voor de gezondheid in de omgeving.



De asfaltfabriek van Dura Vermeer.

Foto Flip Franssen

De drijvende kracht in alle gevallen volgens de OVV: omwonenden. Die sloegen alarm over de uitstoot van de industriebedrijven.

Jeroen Olthof, gedeputeerde in Noord-Holland namens de PvdA, kan zich er nog steeds over verbazen. Tata Steel heeft altijd uitstoot veroorzaakt en stofoverlast in de omgeving. Er is al vanaf de jaren zeventig af en toe debat over in de Provinciale Staten, weet hij. En er zijn eerder dan 2018 grafietregens geweest. „Maar blijkbaar was er toen nog geen collectieve verontwaardiging. Het was meer iets van: dit hoort erbij. En er lag misschien meer nadruk op economische ontwikkeling en werkgelegenheid.”

In 2018 verloopt het anders. Als nieuwe grafietregens vanaf het terrein losbarsten, grote stofwolken die neerslaan in het dorp, is er veel controverse. Er komen bijeenkomsten in sporthallen. De Tata-directie komt uitleg geven. De pers ziet hoe speeltuinen onder het stof zitten. En het RIVM begint een langlopend onderzoek naar de uitstoot van Tata Steel.

De ophef over de grafietregens maakt duidelijk dat de maatschappij is veranderd. „Het hele veiligheidsbegrip, en wat

we accepteren als veilig, is enorm veranderd in de loop der jaren”, zegt Chris van Dam, voorzitter van de OVV. Uit eigen onderzoek onder burgers weet de OVV dat mensen steeds meer aspecten onder veiligheid scharen. „Vroeger was het heel materieel: je wil niet dat je huis afbrandt, dat je een been breekt.” Maar daar is volgens Van Dam meer bij gekomen, van sociale veiligheid tot emissies van fabrieken.

Dat heeft ook te maken met kennis over wat schadelijk is, suggereert hij. „In mijn jeugd gingen we op kampeervakantie en dan rookte mijn vader de hele weg met de ramen dicht North State-sigaretten. Als ik dat nu zou zien, zou ik de neiging hebben zo’n auto te stoppen. Het perspectief is veranderd.”

Op veel plekken waar schoorstenen al decennia rookten, gingen burgers zich afvragen of de situatie wel normaal was. Ook de blazers van ESD-SIC kwamen al eerder voor, maar pas in 2018 sloegen burgers alarm. In het Gelderse Eerbeek groeide de afgelopen jaren de discussie over de toekomst van het dorp, waar de papierindustrie prominente plekken in het centrum heeft. Stankoverlast van papierfabriek Parenco in Renkum leidde eveneens tot veel discussie in de gemeenschap. En de aandacht die Van Tiel vestigt op de asfaltfabriek in Nijmegen, verspreidt zich al snel naar talloze andere centrales in het land, waar omwonenden ook vragen stellen over de benzeenuitstoot.



Het centrum van Renkum, met in de achtergrond de papierfabriek Parenco.

Foto Bram Petraeus

Cruciaal, zegt Van Tiel, was dat de pers openstond voor de kwestie – iets waar ook de OVV op wees in zijn rapport in

2023. „De lokale pers dacht: dit is een interessant verhaal.”

Wie volgens de OVV juist zelden openstonden voor bewoners, waren de betrokken overheden, van provincies en gemeentes tot omgevingsdiensten. Voorzitter Van Dam: „Binnen de overheid – en ook binnen bedrijven – was er toch een soort paternalisme richting burgers. Bijvoorbeeld in het idee: ja, we werken toch binnen de vergunning?” Maar het probleem is juist dat gezondheid niet altijd goed in de wetgeving is meegenomen waar zo’n vergunning op is gebaseerd. „Het is soms een papieren werkelijkheid.”

Van Dam ziet de passiviteit van overheden tegenover de industrie als een factor in de vertrouwenscrisis tussen burger en gezag die de afgelopen jaren is gegroeid. Vaak gaat het over Groningen en de Toeslagenaffaire, maar ook deze dossiers passen hier volgens hem bij.

Wie zelden openstonden voor bewoners, waren de betrokken overheden, van provincies en gemeentes tot omgevingsdiensten

Wat Van Dam betreft, kan het rapport een „wake-upcall” zijn. Overheden kunnen scherper monitoren welke nieuwe technieken beschikbaar zijn. Scherper vergunnen. Meer gebruikmaken van mogelijkheden die de wet daarvoor biedt. „Het gaat erom dat je meer naast dan boven de burger gaat staan, hoe goedbedoeld dat laatste ook is.” Maar dat is lang niet altijd makkelijk, zo blijkt de afgelopen jaren.

Kooksfabriek

Het is misschien wel het „grootste besluit in de Nederlandse industrie” in jaren, zegt gedeputeerde Jeroen Olthof. En het rust op zijn schouders.

Een jaar geleden begon de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied een uitgebreid juridisch onderzoek naar de mogelijkheden om de meest vervuilende kooksfabriek van Tata Steel te sluiten. Dit bedrijfsonderdeel geldt als verouderd en is het meest controversiële deel van de staalfabriek. Het probleem: juridisch ligt het erg complex om sluiting af te dwingen.

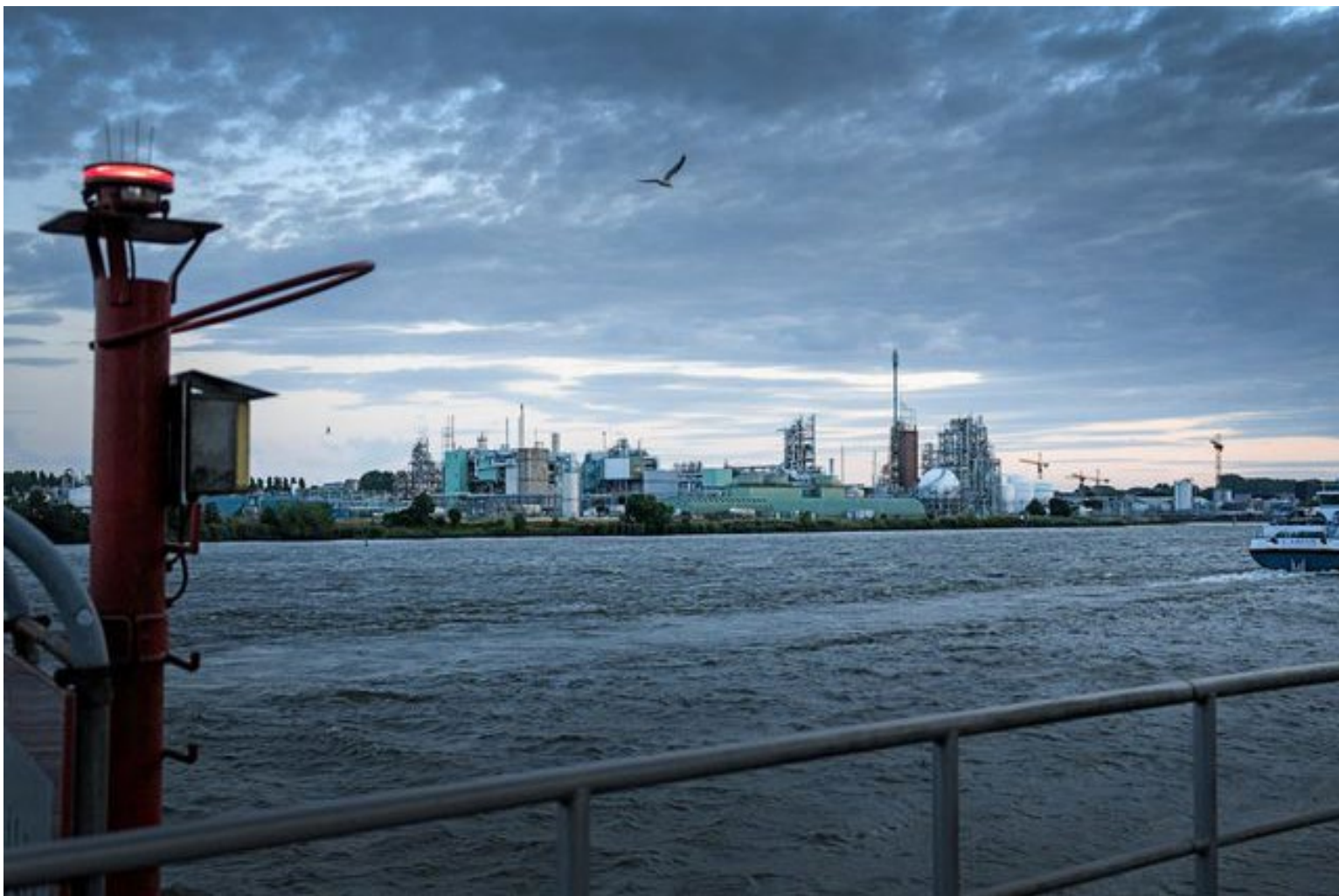
Olthof weet nog niet wat het onderzoek van de omgevingsdienst oplevert: is sluiting via bepaalde juridische routes toch mogelijk, of niet? Als dat eerste eruit komt, ligt er een moeilijk dossier op zijn bord. „Ik zal daar een vervolg aan moeten geven. En dat kan grote impact hebben.” Hij denkt daar veel over na, zegt de PvdA’er in zijn kantoor in het provinciehuis in Haarlem. Olthof beseft dat er veel werkgelegenheid op het spel staat, maar zegt tegelijkertijd: het moet eigenlijk geen politiek besluit worden. Als de fabriek wettelijk dicht moet, dan moet dat.

Van Dam ziet de passiviteit van overheden tegenover de industrie als een factor in de vertrouwenscrisis tussen burger en gezag

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) geldt als een van de diensten die zich de afgelopen jaren anders zijn gaan opstellen. De dienst verkeert sinds twee, drie jaar in een bijna onophoudelijke staat van discussie met Tata Steel, nadat hij veel strenger toezicht is gaan houden op de staalfabrikant.

Zo heeft de dienst twee camera’s gericht op de fabriek met het doel overtredingen te spotten, tot grote irritatie van Tata Steel. Talloze dwangsommen zijn opgelegd voor verschillende overtredingen, zoals het onjuist meten van stofuitstoot. Diverse vergunningen zijn aangescherpt met nieuwe normen. Er is zelfs af en toe aangifte gedaan vanwege overtredingen. En misschien wel het meest opvallend: het juridische traject over eventuele sluiting van de meest vervuilende kooksfabriek.

Heeft de grotere maatschappelijke aandacht voor de schadelijke effecten van industrie geleid tot veel verandering? De afgelopen jaren zijn er ingrepen geweest die een decennium geleden ondenkbaar waren. In Nijmegen heeft de gemeente de gewraakte asfaltcentrale opgekocht en gesloten. Omgevingsdiensten zijn opener geworden over straffen en boetes die ze opleggen en publiceren die nu op websites. Ze houden de uitstoot van veel asfaltcentrales inmiddels nauwgezet in de gaten.



Chemiebedrijf Chemours in Dordrecht. De PFAS-vervuiling van Chemours heeft ervoor gezorgd dat omwonenden geen groente en eieren van eigen bodem mogen eten.

Foto Olivier Middendorp

Zo kan je nog even doorgaan met voorbeelden. Chemours verminderde recent de lozingen van een type PFAS nadat omgevingsdienst DCMR hoge dwangsommen had opgelegd. In Zeeland is in 2021 op initiatief van gemeentes en provincie een studie gedaan naar de impact van de zware industrie rondom Terneuzen; hier was niet zozeer sprake van ophef, maar de overheid wilde die vóór zijn. In Limburg is ook pas een onderzoek ingesteld naar de gezondheidseffecten van het chemische complex Chemelot.

In bredere zin is er een debat ontstaan over de vraag of grote fabrieken wel altijd in een dichtbevolkt land als Nederland passen. Over sluiting van Tata Steel verschijnen voortdurend opiniestukken. Naar productielocaties vlak bij woningen wordt kritischer gekeken. In Amsterdam-Noord voelen een scheepswerf van Damen en een chemische fabriek van het Amerikaanse Albemarle – een van de laatste binnen de ringweg – zich in het nauw gedrongen door plannen voor appartementencomplexen.

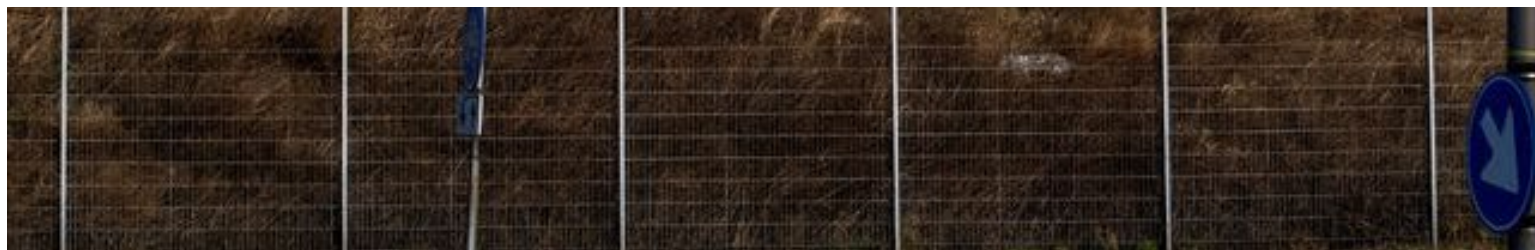
Albermarle sprak in *NRC* [in 2021](#) expliciet van een soort Tata-effect, „Wij zijn bezorgd dat er een discussie komt: wat is de kans dat er iets gebeurt?“, zei fabrieksdirecteur Arno Quist toen. „Of dat mensen zeggen: ik heb een gek hoestje, zou dat door die fabriek komen?“

Bij Tata Steel zelf is intussen een schonere leefomgeving een expliciete voorwaarde geworden bij grote staatssteunbedragen voor vergroening. Het bedrijf is verantwoordelijk voor 7 procent van de nationale CO₂-uitstoot.









Een siliciumcarbidefabriek (ESD-SIC, 100 medewerkers) op het chemiepark in Delfzijl/ Farmsum en Tata Steel in IJmuiden.

Foto's: Kees van de Veen, Olivier Middendorp

Toch valt een zekere machteloosheid ook op. Terwijl de maatschappelijke kritiek op de schadelijke uitstoot van industrie toeneemt, blijkt hard ingrijpen vaak ook lastig. Veel omgevingsdiensten kampen nog altijd met capaciteitstekorten en kunnen mede daardoor maar traag vergunningen actualiseren. En misschien nog wel het belangrijkste: er mag gewoon heel veel.

„Voor ons als omgevingsdienst is de wetgeving ons ‘houvast’”, zegt Rosita Thé, directeur van omgevingsdienst DCMR, die onder meer toezicht houdt op bedrijven in de Rotterdamse haven. Maar dat valt niet per se samen met wat de maatschappij eist op het gebied van een „gezonde en veilige leefomgeving”, aldus Thé. Zie de dwangsom bij ESD-SIC die de rechter niet toestond, en het feit dat een onderzoek naar sluiting van de kookfabriek bij Tata Steel al een jaar duurt. DCMR wilde bij Chemours voor ‘potentieel zorgwekkende stoffen’ een minimalisatieverplichting opleggen. Dat mocht niet van de rechter. Er is wel een hoger beroep ingesteld, geeft directeur Thé aan.

Toch valt een zekere machteloosheid ook op. Terwijl de maatschappelijke kritiek op de schadelijke uitstoot van industrie toeneemt, blijkt hard ingrijpen vaak ook lastig

De ODNZKG loopt ook regelmatig tegen dit soort problemen aan. Zo bestaan uitzonderingen voor bijvoorbeeld de stikstofuitstoot van zeer oude fabrieken, zoals sommige installaties bij Tata Steel. „En we zien ook”, zegt gedeputeerde Olthof, „dat economische haalbaarheid van bepaalde maatregelen voor bedrijven een plaats heeft in de wet.”

Aanpassing van deze wetten is voor een deel een stroperig, Europees proces. Dat maakt het lastig. Veel industriewetten en normen worden vastgesteld in Brussel. Daar hebben ook andere landen inspraak, en praten industriële brancheverenigingen vaak uitgebreid mee, [beschreef NRC al in 2022](#). Eigenlijk moeten de ‘beste beschikbare technieken’ voor fabrieken om de paar jaar vernieuwd worden. In de praktijk duurt dit vaak veel langer.

Bij meerdere omgevingsdiensten bestaat hierover grote frustratie. Zij kijken naar Den Haag voor strengere wetgeving en voor een stem aan tafel in Brussel. Ook voeren ze een lobby voor een betere plek voor gezondheid in de wet en verankering van het ‘voorzorgsprincipe’: dat stoffen gemakkelijker verboden kunnen worden totdat meer bekend is over hoe ze werken. DCMR-directeur Thé: „Van elektrische stepjes en medicijnen moet de veiligheid wel eerst worden aangetoond, waarom van dit soort stoffen niet?”

Bij de diensten valt soms irritatie te horen over demissionair staatssecretaris Vivianne Heijnen (Infrastructuur en Waterstaat, CDA), die juist weer naar de diensten wijst om zelf aan de slag te gaan. Aan NRC wordt bevestigd dat tussen departement en ODNZKG stekelige brieven zijn uitgewisseld over wie nu aan de bak moet. Op het ministerie ergeren ze zich aan de diensten die doen alsof ze compleet tandeloos zijn.

De rol van het OM

Het Openbaar Ministerie eiste ruim 37,5 miljoen euro boete tegen een aantal bedrijven op het enorme terrein van Chemelot in Zuid-Limburg. Ze zouden veel te losjes met de veiligheid zijn omgesprongen, waardoor in 2016 bij een incident zelfs een dode viel.

Het zou, zo bleek eind januari, iets meer dan 10 miljoen euro boete worden.

Ook bij het OM zien ze dat er „meer aandacht komt voor milieu, leefomgeving en klimaat”, zegt hoofdofficier van justitie Michel Zwinkels op het kantoor van het Functioneel Parket in Amsterdam. „We zien massa-aangiftes van burgers rond Tata, ophef rondom Chemours en veel mediabelangstelling. En omdat wij een maatschappelijke rol en positie hebben, bewegen wij mee.”

Niet alleen burgers en het bevoegd gezag proberen de druk op te voeren op de industrie – dat doet ook het Openbaar Ministerie. En ook hier is het een zoektocht.

Het strafrecht komt altijd achteraf, zegt Zwinkels. Dus in principe wil je niet dat het voortdurend een grote rol speelt in de handhaving binnen de industrie, daar zijn de bestuursrechtelijke omgevingsdiensten voor. Maar het OM probeert zich wel anders op te stellen. Bijvoorbeeld in de prioritering van zaken: milieu krijgt daar volgens Zwinkels een belangrijker rol in dan een paar jaar geleden. Een massa-aangifte van omwonenden tegen Tata Steel heeft geleid tot een uitgebreid onderzoek van het OM, dat al bijna twee jaar loopt.

Zo'n onderzoek is heel ingewikkeld en duurt lang, zegt Zwinkels – maar er is wel voor gekozen er capaciteit voor in te zetten. En om te onderzoeken of bestuurders van Tata Steel strafrechtelijk aansprakelijk gesteld kunnen worden. „Daar was ook een nadrukkelijke roep vanuit de maatschappij om.” De lat daarvoor ligt wel hoog, waarschuwt Zwinkels.



De staalfabriek van Tata Steel in IJmuiden. De staalproducent is onder maatschappelijke druk komen te staan door zijn vervuilende kooksfabriek.

Foto Olivier Middendorp

Een ander voorbeeld: omzetgerelateerde boetes eisen. „Bij Chemelot hebben we dat gedaan”, zegt Zwinkels. Dat was relatief nieuw voor het OM. De afgelopen jaren viel regelmatig kritiek te horen dat de boetes voor bedrijven te laag waren, waardoor ze totaal niet afschrikwekkend waren. Dat noteerde bijvoorbeeld een commissie onder leiding van oud-minister Jozias van Aartsen, die het systeem van toezicht en handhaving onderzocht. Dus, zegt Zwinkels, heeft het OM nu eens bewust gekozen voor een boete die gekoppeld is aan de omzet.

„Het is van belang voor ons om te kijken of de rechter daarin meegaat”, zegt Zwinkels – het gesprek vond plaats voor de uitspraak in de zaak, die eind januari kwam. De rechter legde uiteindelijk veel lagere boetes op dan het OM had geëist, hoewel wel hoger dan bij eerdere milieuboetes. In een reactie laat het OM weten dat het de eisen „passend” vindt. Ook wijst het OM erop dat de rechtbank wel is meegegaan in het idee van een omzetgerelateerde boete, maar dat het opzet niet bewezen achtte en daarom een lagere boete oplegde.

Soms lijkt de maatschappelijke druk nog wel de beste handhaving. Bij ESD-SIC bij Delfzijl lukte dwangsommen opleggen vanuit de overheid nauwelijks. Niettemin ging het bedrijf, na alle ophef en media-aandacht, uitgebreid analyseren waardoor de blazers ontstonden. Het sleutelde aan het grondwaterpeil, aan het productieproces, analyseerde stapels data.

Vanaf de zomer van 2020 kwamen er plotseling nog nauwelijks blazers voor.

Een versie van dit artikel verscheen ook in [de krant van 2 maart 2024](#).
