

Foto boven: Gerrit KleinJan(l) en Cees-Jan Bloemendaal(r) hebben tevergeefs geprobeerd met de eigenaar in gesprek te blijven.

Foto: Harry Perree

Foto onder: Nijhoff heeft inmiddels zes dwangsommen opgelegd gekregen.

Foto: provincie Overijssel

Grindverwerkingsbedrijf Nijhoff

Ketting van rechtsgangen

Acht jaar nadat de provincie Overijssel een dwangsom oplegde aan grindverwerkingsbedrijf Nijhoff in Almelo, is het geld dan eindelijk binnen. Het is nog maar het begin: het bedrijf heeft zes dwangsommen opgelegd gekregen en nu is ook de milieuvergunning ingetrokken. 'Elk gesprek leidt tot discussie en een rechtsgang.'

In een vergaderkamer op de vierde verdieping van het provinciehuis in Zwolle is teamleider handhaving Cees-Jan Bloemendaal er bij gaan staan. Op een whiteboard tekent hij een van de procedures uit, die de provincie Overijssel heeft aangespannen om grindverwerkingsbedrijf Nijhoff in Almelo in het gareel te krijgen. „De eerste stap die nu logisch is”, zegt Bloemendaal, „is dat de advocaat (van Nijhoff, HP) een voorlopige voorziening vraagt om intrekking van de vergunning tegen te gaan.” De provincie heeft namelijk onlangs de bezwaren afgewezen die Nijhoff heeft gemaakt tegen het besluit om de milieuvergunning in te trekken. Het is de voorlopig laatste zet in een eindeloos steekspel tussen de provincie en het grindverwerkingsbedrijf.

Vanaf 2002 hebben Gedeputeerde Staten zes keer een dwangsom opgelegd. De provinciale website bevat een overzicht van drie A-viertjes Nijhoff-procedures. Een greep uit de overtredingen: niet-vergunde opslag van balastzand, afvalstoffen ontvangen zonder vereiste begeleidingsformulieren, slibopslag niet op vloestofdichte vloer,

geen akoestisch en geen milieujaarrapport ingeleverd, en vooral: verontreinigde, niet-reinigbare grond afvoeren als bouwstof.

Bloemendaal schetst hoe elke beschikking een procedurele reactie oproept bij het bedrijf. En dat zes jaar lang. De ketting van rechtsgangen lijkt een processie van Echternach. Toch zitten Bloemendaal en toezichthouder Gerrit KleinJan er ontspannen bij. Een hoofd-pijndossier zou het pas zijn als de provincie met lege handen zou staan in de bescherming van het milieu, vindt Bloemendaal. Dat is niet het geval, ook al is de weg naar de gewenste situatie lang. Omdat het bedrijf bleef volharden in overtredingen - daarbij belandde verontreinigde grond buiten het bedrijf - heeft het college in mei van dit jaar besloten de vergunning in te trekken.

Opbouw

Waarom duurt het zo lang voordat de provincie écht met de vuist op tafel slaat. „Het is een opbouw in de loop der jaren, waarin je ziet dat het steeds gekker wordt”, rechtvaardigt Bloemendaal de gekozen aanpak. „Het

bestuursrecht zit zo in elkaar dat je het minst belastende middel moet gebruiken. Als de ondernemer niet luistert, wat is dan het moment waarop je het allerzwaarste middel gaat gebruiken? Dan moet er voor de bestuurder een zwaar dossier liggen.”

Toch valt een volgende keer wellicht winst te halen door eerder in te grijpen. „De eigenaar heeft altijd gezegd dat hij zijn eigen plan trekt. Hij doet uitspraken als: "De overheid krijgt van mij geen cent!" en "Over mijn lijk!" Elk gesprek leidt uiteindelijk tot discussie en een rechtsgang. Dat is all in the game, maar als iemand voor elk punt naar de rechter gaat, dan moet je je wel achter je oren krabben. Als dat de grondhouding is van zo iemand, dan moet je daar als provincie scherper op zijn.” Die kennis heeft er inmiddels toe geleid dat de provincie de good guys en de bad guys verschillend aanpakt. De eerste groep valt onder een lichter toezichtregime, wat uren oplevert die de provinciale toezichthouders benutten voor de tweede groep, waaronder Nijhoff.

Nijhoff is een van de drie bedrijven in Nederland die verontreinigde ballast verwerken: grond die onder de spoorbielzen (van onder andere rangeerterreinen) ligt. Daarin zit naast grind heel veel zand. „Nijhoff maakt het grind heel mooi schoon”, legt toezichthouder KleinJan uit. „Dan kan hij het weer



toepassen als bouwstof in de wegenindustrie." Het zand dat vrijkomt bij de eerste zeping, ballastzand, is weliswaar verontreinigd, maar schoon genoeg om onder de noemer 'industriekwaliteit' toe te passen.

Grind wassen

De problemen ontstaan bij het wassen van het grind. Daarbij komt slib vrij. In 2005 werd dit nog gestort op een stortplaats. In dat jaar kwam de nieuwe adviseur van het bedrijf echter met 'creatieve ideeën' over deze afvalstroom, aldus Gerrit Kleinjan. Bovendien, vult Bloemendaal aan, veranderde in die tijd de wet en werd het storten van vervuilde, niet-reinigbare grond duurder. Nijhoff ging het slib als bouwstof afvoeren naar klanten die het ook als bouwstof toepasten. „De vraag was steeds of dit grond was of een bouwstof”, preciseert Bloemendaal. Dat scheelt een slok op een borrel. Beide moeten op een aantal parameters worden gecontroleerd, maar niet op dezelfde. Bouwstoffen hoeven niet op koper te worden

getoetst, grond wel. En de grond bevat juist veel koper. Zoveel dat het niet reinigbaar is en verplicht gestort moet worden. Het mag niet in het milieu komen.”

Maar hoe weet je of het om grond gaat of om een bouwstof? „Daar zijn definities voor. Die staan in de wet. Hoe je die uitlegt, dat is taal. Onze deskundigen hebben gezegd: het is grond. Daar hebben we gerechtelijke procedures over gevoerd. In 2009 is er een uitspraak geweest waarin de Raad van State heeft gezegd: dit slib is inderdaad grond. Op die uitspraak hebben we heel lang zitten wachten. Dat betekent dat het bedrijf het dus ook moet monsteren als grond. Dan blijkt het echter niet reinigbaar en dan moet het naar de stort.”

Omdat Nijhoff het slib echter bleek te verkopen voor gebruik in infrastructurale werken, vond de provincie het tijd om een volgende stap te nemen. „GS hebben vorig jaar november tegen het bedrijf gezegd: „Als u zo doorgaat, gaan we serieus overwegen de vergunning in te trekken.” De dwangsommen

bleken niet te werken en de overtredingen werden steeds zwaarder.”

Toezicht

Daarbij is het lastig het bedrijf goed in de gaten te houden. Bloemendaal: „Als toezichthouder komt Gerrit daar gemiddeld tien keer per jaar drie uur lang. Dat is dertig uur. De vraag is of dit volstaat om toezicht te houden op het zand. Een caravan daar neerzetten is niet de oplossing.” Wat dan wel? „Dan kom je op systeemtoezicht. Je moet het bedrijf dwingen om de bedrijfsvoering zo te doen dat wij er betere inzicht in kunnen hebben. Dat kun je met de vergunning misschien regelen.”

Maar ook systeemtoezicht is lastig. Het bedrijf ligt regelmatig dwars. Daarom is KleinJan de laatste twee jaar bijna telkens met een collega op controle geweest. Eén keer is Nijhoff met zijn dochter afgevoerd naar het politiebureau. „De sfeer was toen meteen bedreigend”, vertelt KleinJan. „Toen ik mijn auto wegzette en mijn laarzen aandeed, kwam hij al naar mij

'Maak een goed dossier'

Een overheid die verzeild raakt in taai procedures om onwillige bedrijven aan te pakken, doet er vooral verstandig aan om een goed dossier op te bouwen, benadrukt teamleider handhaving Cees-Jan Bloemendaal. „Alle kansen en mogelijkheden moet je op een faire manier hebben benut. Dat het echt gerechtvaardigd is dat je dit ultieme middel (intrekking vergunning, HP) gaat inzetten. Heb je alle opties geprobeerd of niet? Dat kost veel tijd.”

Over het dossier-Nijhoff is hij tamelijk zeker. „Als dit dossier niet goedkomt bij de Raad van State, dan weet ik het niet meer.” Klinkt daar frustratie in door? „Ik vind dat wij doorschieten: als je acht jaar moet bouwen aan een dossier, voordat we kunnen ingrijpen. In al die tijd loopt het milieu een risico.” Desondanks is de race nog niet gelopen. „Als de advocaat van het bedrijf straks een procedurefoutje vindt, moeten wij weer helemaal van voor af aan beginnen. Dat is nog spannend, ja.”

Dat is moeilijk uit te leggen. „Als je dit de burger voorlegt: dat er grond ligt die in eerste instantie niet reinigbaar is en dat in een plas is gegooid waar villa's aan worden gebouwd en waar straks mensen gaan wonen.”

De lange weg van een dwangsom

Opgeteld zijn de zes dwangsommen die de provincie Nijhoff heeft opgelegd, opgelopen tot 7,5 miljoen euro, waarvan zeven ton is verbeurd. „Het gaat ons niet om het geld maar om de naleving”, wil Cees-Jan Bloemendaal daarbij kwijt. Voor elke dwangsom volgde de gang naar de Raad van State, waar de provincie 'slechts één keer voor een klein deel nat is gegaan', aldus Bloemendaal. Na het opleggen van de dwangsom is de vraag of het bedrijf opnieuw in de fout gaat. De constatering an sich is de feitelijke verbeuring. Daarna volgt de inning. „Daarbij heeft het bedrijf alle rechtelijke middelen steeds gebruikt, wat natuurlijk zijn goed recht is. Afgelopen week hebben we een beslissing van de Hoge Raad gehad. Die heeft ons voor een deel van het bedrag in het gelijk gesteld. Dat gaat over een dwangsom die in 2002 is opgelegd.” Het geld staat nog op een geblokkeerde rekening. „Het lijkt erop dat we het nu kunnen doorboeken. Nee, dan gaat het niet naar onze afdeling, maar naar de algemene middelen. Het is 128.000 euro plus rente. Het zit tussen de twee en de drie ton.”

toelopen en zei: "Je komt het bedrijf niet op." En: "Ik sta niet in voor de gevolgen." Dan moet je je eerst even tactisch terugtrekken." Bloemendaal is huiverig er nadruk op te leggen. „Ik zou het heel vervelend vinden als het artikel uitstraalt dat wij op basis van het gedrag van het bedrijf GS geadviseerd hebben. Zo werkt het natuurlijk niet. Dat ze medewerking weigeren is natuurlijk vervelend, maar wij kijken daar professioneel naar." Dat Nijhoff bezocht werd door een koppel toezichthouders heeft ook nog een juridische reden. „Je wilt niet het risico lopen dat de toezichthouder uitgespeeld wordt”, zegt KleinJan. „Stel dat Nijhoff zegt: en toen zei KleinJan dit en dit. Met een getuige (i.c. collega) sta je beter bij de rechter.”

Niet alleen de toezichthouders draaien overuren. „Onze jurist is bijna volcontinu met dit bedrijf bezig. Je wilt niet weten hoe groot de rekening is van onze bedrijfsadvocaat”, grapt Bloemendaal. „Daar kun je een aardige auto van rijden. Kijk, zo'n beslissing of het om grond of bouwstof

gaat, gaat om heel veel geld. Als daar een berg ligt van 20.000 ton, en er is voor dat bedrijf een verschil tussen 70 euro betalen per ton (voor storten als niet-reinigbare grond, HP) of 10 euro krijgen (inkomsten uit verkoop als bouwstof, HP), dan is het verstandig om eens extra te sparren met externe deskundigen.”

Milieuschade

Intussen is de vraag hoe het staat met de milieurisico's van de verontreinigde grond. Ballastzand is in Ommen beland onder de N36, slib in Kampen bij de Zuiderzeehaven en in Hattermerbroek in een Waterplas. Dat slib is volgens Bloemendaal gevaarlijk afval. „Zolang je namelijk niet weet wat het is - Nijhoff heeft het niet bemonsterd - is het gevaarlijk afval.”

In de Zuiderzeehaven is een deel gebruikt voor een industrieterrein, de rest ligt op de grondopslag. „Het meest logische is dat dit bemonsterd wordt en dan moet het alsnog naar de stort. Maar daar gaat de gemeente Kampen over.” In Hattermerbroek is

vijf à zesduizend ton (ongeveer 200 vrachtwagens) voor ophoging in een waterplas gekiept waar villa's moeten verrijzen. Bevoegd gezag is het waterschap Veluwe.

Om de milieurisico's van het ballastzand onder de N36 te achterhalen, nam de gemeente Ommen monsters. Ze concludeerde dat de grond onder de weg industriekwaliteit heeft en dus geen milieuhygiënisch gevaar is. „Die conclusie delen wij, maar dat zegt niks over de vraag wat Nijhoff heeft aangevoerd. De grond onder de weg is namelijk een mengsel van Nijhoffgrond en schoon zand. Wij gaan er vanuit dat de verhouding hiertussen 2:1 is, maar dat is niet meer vast te stellen.”

Parket ziet geen aanknopingspunten

Nijhoff heeft mogelijk miljoenen euro's verdiend aan het verkopen van de vervuilde grond. Die mogelijke winst valt niet onder bestuursrecht, maar onder strafrecht. Officier van justitie Steven Pieters van het functioneel parket in Zwolle laat weten dat er enkele jaren geleden contact is geweest tussen de provincie en het parket, maar dat dat niet heeft geleid tot strafrechtelijke vervolging. De reden daarvan kent hij niet. Op dit moment kan het parket de handschoen niet oppakken, stelt hij. Dat bleek afgelopen zomer uit onderzoek. „Het bedrijf houdt zich op dit moment aan de vergunning. De feiten hebben meer dan twee jaar geleden gespeeld en er zijn in de administratie te weinig aanknopingspunten voor een strafrechtelijk onderzoek”, concludeert Pieters. „Ik wil de provincie complimenten geven: zij hebben met regelmaat handhavend opgetreden. Maar in het algemeen geldt: als je na herhaaldelijk optreden merkt dat dat geen indruk maakt, dan zou ik het stokje overgeven.”

Reactie Nijhoff

Het bedrijf heeft het artikel gelezen voor publicatie. Gevraagd naar een reactie laat Ester Nijhoff, die in juni het roer heeft overgenomen van haar vader, weten: „dat ik op een groot aantal punten de visie van de provincieambtenaren niet deel, waarbij ik opmerk dat zich sinds de directiewisseling alleen maar een constructieve relatie tussen de provincie en mij ontwikkeld heeft.” De beschreven procedurele strijd betreft volgens haar vooral het verleden en 'zelfs in dat kader (zijn) de uitlatingen heel suggestief en (bevatten) erg veel feitelijke onjuistheden. „Het zou dan alleen maar weer een welles/nietes spelletje via de media oproepen en daar wil ik mij van distantiëren.” Verder verwijst zij naar stukken die haar advocaat naar de Raad van State heeft gestuurd, waaronder een 52 pagina's tellend beroepschrift tegen de intrekking van de vergunning door de provincie. Dat meldt onder andere dat de beslissing van de provincie is 'doordrenkt van onverhulde vijandigheid.'