

Nederlandse samenvatting (Summary in Dutch)

PhD thesis Laure d'Hondt

28 May 2019

De aanpak van industriële watervervuiling in Indonesië; Op het raakvlak van overheidsregulering en burgerinitiatieven

Nagenoeg alle Indonesische rivieren zijn vervuild, en zo'n twee derde is zelfs ernstig vervuild. Tegelijkertijd is 80 procent van de bevolking afhankelijk van rivierwater om zich in te wassen en soms zelfs om te drinken. Er zijn ook indirecte gevolgen. In Jakarta bijvoorbeeld, onttrekken veel mensen en bedrijven grondwater om gegarandeerd te zijn van een redelijke waterkwaliteit. Mede door deze grondwateronttrekking is de stad aan het zinken. In de afgelopen tien jaar zijn sommige plekken al 2,5 meter gezakt en de helft van de stad ligt inmiddels onder zeeniveau. Terwijl er wordt gewerkt aan versteviging van de kust, onderzoek ik in dit proefschrift of de oplossing deels bovenstrooms gezocht kan worden, op de plekken waar de watervervuiling wordt veroorzaakt. Welke (juridisch) middelen zetten de overheid en burgers in om schonere rivieren te bewerkstelligen, en met welk resultaat?

De meeste rivierwatervervuiling in Indonesië wordt veroorzaakt door huishoudens. Industrieën zijn verantwoordelijk voor *maar* ongeveer 30 procent van de rivierwatervervuiling. Desondanks richt ik me in dit proefschrift op industriële vervuiling omdat het, in theorie, makkelijker te reguleren is. Industrieën zijn minder talrijk dan de miljoenen mensen die bijdragen aan de huishoudelijke vervuiling. De overheid weet (meestal) waar de industrieën zich bevinden en veel industrieën hebben middelen ter beschikking om hun milieumanagement te verbeteren. Effectievere en efficiëntere regulering van industriële vervuiling heeft potentie om een grote slag te slaan in de verbetering van de rivierwaterkwaliteit. Maar in de praktijk blijkt dit heel moeilijk te realiseren.

Dit proefschrift analyseert hoe de Indonesische overheid en milieuslachtoffers industriële vervuiling aan de kaak stellen. Hoe proberen slachtoffers genoegdoening te vinden, en wat is de rol van de overheid in regulering? Ik heb de juridische kaders voor regulering en het zoeken naar genoegdoening geanalyseerd, gekeken hoe provinciale milieudiensten overtredingen opsporen, en optreden tegen overtredingen, en ik heb twee casussen van vervuiling uitgebreid onderzocht; in West Java en in Noord Molukken. Daaruit kwam naar voren dat ondanks de toegenomen burgerparticipatie, de vervuiling niet is verminderd, noch dat er redelijke compensatie voor de slachtoffers wordt bewerkstelligd. In tegendeel.

Mijn bevindingen plaats ik in het licht van het actuele bestuurskundige en rechtswetenschappelijke debat over regulering (hoofdstuk 2). Het reguleringsdebat draait om de vraag wat de meest efficiënte en effectieve manier van reguleren is. Moet regulering vooral een zaak van de overheid zijn, of is 'alternatieve regulering' mogelijk? En hoe? In hoeverre moeten en kunnen bijvoorbeeld ook het bedrijfsleven en vervuilingsslachtoffers een bijdrage leveren aan dit proces? De standpunten hierover veranderen door de tijd heen. De afgelopen decennia is er een tendens om het maatschappelijk middenveld en burgers een grotere rol te laten spelen bij regulering. Juist in een land als Indonesië, waar de overheid haar milieutaken maar beperkt kan of wil uitvoeren vanwege gebrekkige middelen en corruptie, lijkt het logisch dat grote betrokkenheid van slachtoffers in het reguleringsproces zal leiden tot een beter milieu en bijdraagt aan 'democratisering', met alle voordelen van dien. Maar kloppen deze aannames? Hoe verhouden regulering en het zoeken naar genoegdoening (*redress seeking*) door milieuslachtoffers zich tot elkaar? Dit proefschrift beantwoordt deze vragen op basis van antropologisch en juridisch onderzoek.

Hoofdstuk 3 bespreekt de Indonesische juridische kaders voor regulering van industriële vervuiling en het zoeken naar genoegdoening door slachtoffers. De Indonesische milieuwetgeving is de afgelopen decennia in vele opzichten verbeterd. De milieuwet heeft de mogelijkheden om een overtreder strafrechtelijk te vervolgen uitgebreid, en velen juichen dit toe, vooral vanwege het vermeende afschrikwekkende effect. Maar in de praktijk is het strafrechtelijke veroordelen van een vervuiler een moeilijk, langdurig en kostbaar proces. De milieudienst van West Java bijvoorbeeld besteedt de helft van zijn handhavingsbudget aan het voorbereiden van strafzaken, terwijl nog nooit een zaak voor de rechter is gebracht.

Tegelijkertijd is de juridische basis voor een bestuursrechtelijke aanpak van industriële vervuiling op een aantal belangrijke punten verslechterd. Bestuursrechtelijke sancties zijn primair een middel voor de bevoegde overheidsinstantie om, in het publieke belang, overtredingen zo snel mogelijk te beëindigen en de gevolgen ongedaan te maken. Maar de Indonesische milieuwet suggereert dat de bevoegde overheidsinstantie alleen 'aanwijzingen' kan geven aan de overtreder. Daarmee is ze afhankelijk geworden van de overtreder om de vervuiling te stoppen.

Aan de andere kant hebben Indonesische burgers in de afgelopen decennia nadrukkelijk meer mogelijkheden gekregen om hun milieuklachten aanhangig te maken bij de bevoegde overheidsinstanties. Deze instanties zijn vervolgens ook verplicht de klachten na te trekken. Burgers kunnen zo proberen om via het bestuursrecht genoegdoening te vinden, namelijk door de bevoegde overheidsinstantie te verzoeken in te grijpen en de milieuovertreding te beëindigen.

Burgers kunnen op deze manier, door overtredingen te signaleren, een belangrijke rol spelen bij regulering. Maar de milieuwet voorziet niet alleen een rol voor burgers via het bestuursrecht. De wet geeft nadrukkelijk de mogelijkheid aan slachtoffers om te onderhandelen met de vervuilende industrie over genoegdoening, op basis van privaatrecht. De milieuwet noemt expliciet dat de milieudienst als mediator kan optreden in deze 'alternatieve geschillenbeslechting' tussen industrie en getroffen burgers. Hierdoor lopen regulering en het zoeken naar genoegdoening op complexe wijze door elkaar; de overheidsinstantie die verantwoordelijk is voor regulering en het publieke belang in een schoon milieu moet dienen, treedt op als onpartijdige derde in een conflict tussen private partijen. Dit onderzoek kijkt naar de gevolgen hiervan voor de aanpak van de vervuiling en voor de sociale verhoudingen binnen gemeenschappen die getroffen zijn door vervuiling.

Hoofdstuk 4 schetst een beeld van de dagelijkse reguleringspraktijk door de provinciale milieudiensten in Oost Java en West Java. Provinciale overheden spelen vaak een belangrijke rol bij de regulering van vervuiling, ondanks het feit dat de gemeenten sinds het begin van het decentraliseringsproces, eind jaren '90, in bijna alle gevallen in eerste instantie hiertoe bevoegd zijn. Provincies nemen vaak handhavingstaken over van de gemeenten wanneer vervuilingszaken enig statuut hebben, bijvoorbeeld wanneer demonstraties plaatsvinden of als er media-aandacht is voor de zaak.

Indonesische academici, ambtenaren en ngo's erkennen dat de regulering van industriële vervuiling door de overheid vaak zwak is. Als redenen voeren zij veelal op dat de overheid grote economische belangen heeft bij de industriële activiteiten, zoals lokale werkgelegenheid en belastinginkomsten, en dat zij gevoelig is voor corruptie. Andere vaak genoemde redenen zijn dat de overheid beschikt over te weinig middelen en expertise voor effectieve handhaving. Deze studie onderschrijft deze oorzaken, maar wijst tegelijkertijd op een aantal andere redenen. Naast de eerdergenoemde juridische gebrekkigheden in de milieuwet, is de verdeling van bevoegdheden tussen de vele betrokken overheidsinstanties onduidelijk. Dit draagt ertoe bij dat instanties en bestuurders vrijwel niet ter verantwoording (kunnen) worden geroepen wanneer zij onvoldoende optreden, bijvoorbeeld als zij geen administratieve maatregelen (sancties) inzetten om een overtreding daadwerkelijk te beëindigen.

Alhoewel er vrij grote verschillen zijn tussen de handhavingspraktijk in Oost en West Java hebben deze provinciale milieudiensten met elkaar gemeen dat ze weinig consistent optreden in de verschillende fasen van het reguleringsproces. Dat wil zeggen dat de controle op de naleving van vergunningen willekeurig en ad hoc plaatsvindt, en ook het optreden na de constatering van overtreding zeer inconsistent is. Als gevolg daarvan is de kans klein dat een industrie die een

overtreding begaat, geconfronteerd zal worden met consequenties die haar gedrag zullen corrigeren. Daarmee is ook de afschrikwekkende werking van handhaving nihil. Tot slot lijken ambtenaren vaak aannames te hebben over het effect van mediatie tussen milieuslachtoffers en vervuilende industrieën, terwijl deze in de praktijk vaak niet blijken te kloppen. Dit blijkt uit twee casussen die ik bespreek in hoofdstuk 5 en 6.

De eerste casus speelt zich af in de buurt van Bandung, in de provincie West Java (hoofdstuk 5). In de jaren '70 en '80 vestigden verschillende industrieën waaronder textiel fabrieken, zich bij de plaats Rancaekek. Begin jaren '90 klaagde de burgemeester dat industriële watervervuiling de rijstvelden in zijn gemeente aantastte. Deze velden lagen stroomafwaarts ten opzichte van de industrieën die net aan de andere kant van de gemeentegrens waren gehuisvest. Doordat de vervuiling de gemeentegrenzen overschreed, raakte de provincie al snel bij de zaak betrokken. Maar twintig jaar later was er na heel veel overleg tussen verschillende overheidsinstanties op gemeentelijk, provinciaal en centraal niveau nog altijd geen oplossing. De handhaving bleef halfslachtig, niet alleen vanwege de economische belangen, maar ook omdat het onduidelijk was welke overheidsinstantie bevoegd (en verantwoordelijk) was om op te treden. Het was een zaak van pappen en nathouden tussen de belanghebbenden aan de onderhandelingstafel, inclusief de verschillende overheidsinstanties, de industrieën, en lokale vertegenwoordigers. Maar geen van hen kwam echt op voor de milieubelangen.

De verklaring daarvoor vond ik door het analyseren van de economische strategieën van de bevolking. Rijstboeren die vaak grote stukken land bezaten hadden zich tijdens demonstraties en onderhandelingen met overheid en industrie beklagd over de tanende productie van hun velden. Maar tijdens mijn veldwerk viel op dat veel boeren een relatief welvarend bestaan leidden. Zij hadden alternatieve bronnen van inkomen gevonden, bijvoorbeeld door vervuilde, onproductieve rijstvelden te verkopen aan projectontwikkelaars. Die bouwden er huizencomplexen op voor arbeidsmigranten die op de industrie afkwamen.

Een andere alternatieve inkomstenbron kwam voort uit de positie die veel dorpsleiders (waaronder rijke boeren en landeigenaren) hadden verworven als bemiddelaar voor fabrieksarbeiders. Deze positie hadden ze bedongen na protesten tegen de vervuilende industrie. De industrie had maandelijks veel nieuwe arbeiders nodig, en veel armere dorpelingen wilden graag voor de fabrieken werken. Als landarbeider op de onproductieve rijstvelden was er bijna geen werk meer te vinden, en jongeren zagen het werken in een fabriek als 'modern'. Om een baan te bemachtigen in de fabriek betaalden zij drie tot acht keer een maandsalaris aan de dorpsleiders die optraden als bemiddelaar en die hen konden voordragen als nieuwe fabriekswerknemers. Kortom, de uitkomst van het proces om

genoegdoening te vinden voor de vervuiling was dat de armsten in de gemeenschap indirect de compensatie voor de vervuiling betaalden aan de rijkere boeren en landeigenaren. Deze arme fabrieksarbeiders zouden het wel uit hun hoofd halen te demonstreren tegen de industrie of bemiddelende dorpsleiders, uit angst hun baan te verliezen. De industrie had niks meer te vrezen van de voorheen protesterende boeren en andere dorpsleiders die welvoeren bij de status quo. Ze ervoer geen enkele druk om milieumaatregelen te nemen. Overigens waren ambtenaren van de provinciale milieudienst op de hoogte van de regelingen tussen de industrie en de dorpsleiders. Ze organiseerden zelfs de onderhandelingen, onder het mom van burgerparticipatie en informele, alternatieve geschillenbeslechting.

Hoofdstuk 6 beschrijft een casus die zich afspeelt op het eiland Halmahera in de provincie Noord Molukken. Sinds eind jaren '90 is het Australisch-Indonesische goudmijnbedrijf *Nusa Halmahera Minerals* (NHM) daar actief. Het gebied wordt, behalve door natuurlijke rijkdommen, gekenmerkt door de verschillende etnische en religieuze achtergronden van de bevolking. De inheemse, vaak katholieke Kao-bevolking woonde dichtbij de moslims die in de jaren '70 naar het gebied waren geëmigreerd. Er bestonden al lange tijd spanningen tussen deze groepen, onder andere door verschillen in kansen op een baan in de mijnbouwsector. Dit leidde rond de eeuwwisseling tot een zeer gewelddadig conflict tussen de groepen.

In 2003 vonden de eerste protesten tegen de milieueffecten van het bedrijf plaats. De visstand in de Golf van Kao zou zijn afgenomen en het bedrijf zou illegaal opereren in beschermd bosgebied. Een aantal ngo's van buiten de regio steunden de protesten, als onderdeel van juridische en andere acties tegen tientallen mijnbouwbedrijven verspreid door het land. Maar het ging niet alleen over het milieu. De demonstranten en ngo's klaagden ook over de beperkte werkgelegenheid voor de lokale bevolking en het onrechtmatig gebruik van het land op basis van landrechten van de inheemse bevolking. De verschillende klachten werden gebundeld om een vuist te maken tegen het bedrijf, maar onduidelijk was welke oplossing op zijn plaats was, en voor wie. Het mijnbouwbedrijf wuifde de protesten weg en beweerde dat de demonstranten illegale, kleinschalige mijnbouwers waren die erts uit de mijnen ontvreemdden en dit daarna bewerkten met chemicaliën, zonder enige milieumaatregelen te nemen. De rechtszaak noch de protesten leidden uiteindelijk tot verandering, op het gebied van de milieu-impact of andere zaken waarover onvrede bestond.

Tijdens mijn eerste veldwerkperiode in 2009 werd duidelijk dat er verschillende perspectieven waren en mensen in deze regio verschillend omgingen met de mijnbouw in hun omgeving. Sommigen ervoeren ernstige overlast door de vervuiling, anderen helemaal niet. Voor velen bleken de economische belangen bepalend voor hun houding ten opzichte van het bedrijf. Werkgelegenheid was een

belangrijk thema. In een aantal dorpen waren problemen ontstaan door de verdeling van het Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen fonds (*Corporate Social Responsibility fund*) dat het bedrijf ter beschikking stelde aan lokale gemeenschappen. Corruptie op dorpsniveau leidde tot spanningen binnen de gemeenschappen. De milieu-impact en het gebruik van het land was in 2009 maar voor weinig mensen die ik sprak een reden voor onvrede.

Tijdens mijn veldwerk in 2012 was dit beeld totaal veranderd. Een ngo die opkwam voor rechten van inheemse gemeenschappen was zeer actief geworden in het gebied. Ze had de claims op land en compensatie op basis van inheems recht doen herleven. Alhoewel de claims in eerste instantie gericht waren tegen het bedrijf, leidde het hernieuwde bewustzijn van de etnische identiteit ook tot nieuwe spanningen tussen de inheemse en migrantenbevolkingsgroepen in de regio. De inheemse bevolking werd zich bewuster van de mogelijke compensatie die samenhang met haar inheemse status, terwijl de migrantenbevolking dergelijke aanspraken niet kon maken. Wat betreft het milieu slaagde één dorp erin zich als het meest getroffen te presenteren. Op basis daarvan hadden dorpingen waterputten gekregen om toch toegang te krijgen tot schoon drinkwater en werden onderhandelingen gepland voor financiële compensatie voor het hele dorp. Maar getroffen uit andere dorpen werden niet gecompenseerd, en ook de vervuiling werd geen halt toegeroepen.

Deze casus leerde mij hoe dynamisch het proces van het zoeken naar genoegdoening kan zijn. Er was niet duidelijk één onveranderlijk probleem waarvoor een en dezelfde groep steeds eenzelfde soort genoegdoening probeerde te vinden. Actoren, en de thema's die zij door de jaren heen aandroegen als grond voor genoegdoening, en het soort genoegdoening, veranderden steeds. Deze transformaties traden meestal niet op als gevolg van bijvoorbeeld meer vervuiling of minder werkgelegenheid. De veranderingen volgden meestal op gewijzigde kansen op het krijgen van een bepaald soort genoegdoening, bijvoorbeeld door een wetwijziging of omdat inheemse rechten een populair thema werden. Tegelijkertijd waren de mensen die onrecht ervoeren vaak niet de mensen die genoegdoening zochten. Een van de belangrijkste lessen uit deze casus is dat claims voor genoegdoening in eerste instantie gericht waren op het bedrijf, maar dat ze ook invloed hadden op de sociale verhoudingen binnen de gemeenschap. Etnische verschillen werden bijvoorbeeld benadrukt doordat claims gebaseerd werden op inheemse rechten, waarop de migrantenbevolking zich niet kon beroepen. Zo leidden claims gericht op het bedrijf ook tot spanningen onder de getroffen bevolking.

De dynamische sociale processen in beide casussen laten zich maar moeilijk vertalen in juridische procedures. De reden daarvan is dat juridische procedures doorgaans uitgaan van vrij statische problemen en actoren; ze gaan ervan uit dat er

een duidelijk probleem is, zoals vervuiling, en dat iemand of de groep die daar last van heeft zal proberen daar genoegdoening voor te vinden. Maar de werkelijkheid is weerbarstiger, omdat allerlei belangen, sociale verhoudingen, en veranderende kansen op genoegdoening meespelen. Bovendien blijkt het, naarmate de tijd vordert, steeds ingewikkelder om in de ontstane sociale en economische complexe omstandigheden tot een goede oplossing te komen. Velen hebben baat bij de status quo waarin vervuiling plaatsvindt. Zelfs slachtoffers van vervuiling kunnen baat hebben bij de vervuiling omdat ze op een of andere manier (financiële) compensatie hebben weten te krijgen. Helaas is de consequentie dat vele andere slachtoffers die minder macht hebben niet worden gecompenseerd. Bovendien blijven de milieuproblemen voortduren.

Veel ambtenaren, beleidsmakers en academici in Indonesië juichen 'alternatieve geschillenbeslechting' toe, als vorm van 'alternatieve regulering'. Ze zijn ervan overtuigd dat de informele sfeer en laagdrempeligheid van de onderhandelingen zal leiden tot een goede oplossing voor zowel de industrie als de milieuslachtoffers, en bovendien denken ze dat met deze manier van burgerparticipatie de tekortkomingen van een slecht regulerende overheid kunnen worden omzeild.

In dit proefschrift concludeer ik dat het raakvlak tussen regulering en het zoeken naar genoegdoening in de Indonesische praktijk veel gecompliceerder is. De casussen laten zien dat door burgers op een dergelijke manier te betrekken bij handhaving het onduidelijk wordt in hoeverre het optreden tegen milieuovertredingen een verantwoordelijkheid is van de overheid, en of de aanpak van vervuiling een privaatrechtelijke of bestuursrechtelijke kwestie is. Als burgers afspraken maken met de industrie over naleving, in hoeverre is de overheid dan nog verantwoordelijk voor naleving van bestuursrechtelijke wet- en regelgeving? Of hoeft de industrie zich alleen nog maar te houden aan de afspraken die ze heeft gemaakt met de burgers? En wie zitten er eigenlijk aan tafel als belangenbehartigers van de getroffen gemeenschap? Uit de vervuilingscasussen in West Java en Noord Molukken blijkt dat deze vertegenwoordigers vaak niet alle segmenten van de gemeenschap representeren en bovendien dat zij niet, of slechts in beperkte mate, het milieubelang behartigen. Bovendien kunnen de sociale verhoudingen binnen getroffen gemeenschappen onder druk komen te staan.

In dit proefschrift pleit ik ervoor om bij de analyse van de aanpak van industriële watervervuiling een integrale blik te hanteren, waarbij wordt gekeken naar het reguleringsproces (in hoeverre de milieudoelen worden bereikt en op welke manier), naar het proces van zoeken naar genoegdoening vanuit het perspectief van getroffen burgers, en naar de raakvlakken tussen beide processen. Zo kunnen op systematische wijze de perspectieven van alle betrokkenen en belanghebbenden worden belicht en een compleet beeld worden verkregen van de effecten van

regulering en het zoeken naar genoegdoening. Dit beeld kan hopelijk dienen als voeding voor debatten over de wenselijkheid van de situatie en over eventuele mogelijkheden tot verbetering van bescherming van milieubelangen en van de sociale verhouding binnen lokale gemeenschappen.