



Bodemketen kwetsbaar zonder samenwerking

De VROM-Inspectie (VI) verrichtte in 2009 uitgebreid onderzoek naar de ketenhandhaving bij bodemverontreiniging. Aanleiding was het illegaal handelen van adviesbureau Bodemstaete uit Vught. De VI wilde lessen trekken uit de fraudezaak, die begin vorig jaar kon rekenen op veel publiciteit. Samen met de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) is nagegaan of ook andere bodemadviseurs zich niet aan de regels houden en welke punten in de keten fraudegevoelig zijn. Ook is de certificering kritisch tegen het licht gehouden. Ondertussen werd in Noord-Brabant een succesvol project bodemtoezicht uitgevoerd. Afgelopen januari waren de beide onderzoeksrapportages klaar.

Bodemstaete

Begin vorig jaar werd het fraudeleus handelen van Bodemstaete BV uit Vught bij toeval ontdekt. Een schok ging door de bodembranche. Het

Brabantse adviesbureau beschikte immers over een Kwalibo-erkenning, een teken van integriteit. Die kwaliteitseigenschap stond haaks op de ervaringen van één van de klanten

van Bodemstaete. Toen deze afnemer van een rapport meer uitleg wilde, ontstond echter een heel ander beeld. De koper in kwestie ging met zijn vragen naar een kennis die werkte in het laboratorium waar het onderzoek van Bodemstaete was uitgevoerd. Dat laatste bleek niet waar te zijn. De rapportage was kortom verzonnen en bekrachtigd met valse certificaten van het lab.

Bij huiszoeking door de VROM-Inlichtingen en Opsporingsdienst (IOD) bleek de situatie nog ernstiger. Bodemstaete had in dertien jaar tijd

Foto links: De VROM-Inspectie en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu nemen monsters van de grond tijdens het project bodemtoezicht in Waalwijk.

Foto rechts: Met een mobiele XRF-scanner wordt onderzocht of de grond is verontreinigd met zware metalen.



ongeveer tweeduizend bodemonderzoeksrapporten geschreven op basis van vervalste analysesresultaten. De VROM-IOD sprak van 'kunstig knip-en plakwerk' (HandHaving nr. 2, 2009). Bodemstaete bekende daarop schuld en kwam in een strafprocedure terecht. De certificering werd onder tussen ingetrokken door de VI en de IVW.

Drie VI-onderzoeken

Voor de VI was de zaak Bodemstaete in 2009 aanleiding voor drie onderzoeken. Door middel van een uitgebreide steekproef werd allereerst nagegaan of ook andere adviseurs sjoemelen met analysesresultaten. Frauderen kan immers zeer lucratief zijn. Ook andere, niet-financiële motieven kunnen een rol spelen, zoals het behoud van een goede relatie met de opdrachtgever en het behalen van een concurrentievoordeel.

Bij vijftig overheden zijn 506 bodemrapporten opgevraagd uit de periode september tot en met november 2008. Het gaat om 138 intermediairs, ongeveer zeventig procent van het aantal gecertificeerde bureaus in Nederland. Ook zijn bij betrokken laboratoria 2500 certificaten opgevraagd en vergeleken met de resultaten uit de 506 rapporten.

Uiteindelijk werden er geen vervalste analyses aangetroffen. De zaak Bodemstaete was blijkbaar een incident. Desondanks blijft waakzaamheid geboden. Los van het onderzoek werd

bijvoorbeeld een eigenaar van een grondbedrijf veroordeeld tot 120 uur werkstraf en drie weken voorwaardelijke celstraf voor het vervalsen van een bodemrapport. Daarnaast liep er nog een andere, vergelijkbare fraudezaak.

Certificering

Het tweede onderzoek richtte zich op de certificering. Hoe kon een sjoemelend adviesbureau beschikken over een Kwalibo-erkenning? Om daarop antwoord te krijgen, is de betreffende certificerende instelling (CI) onder de loep genomen. Zo werden werkdossiers onderzocht over de Beoordelingsrichtlijnen bodemonderzoek (BRL 2000) en milieukundige begeleiding (BRL 6000). Daarnaast zijn de manager en verantwoordelijke certificatie-deskundige geïnterviewd. Ook is gekeken naar het stelsel van certificering vanuit de vraag of deze wel in staat is om fraudezaken tegen te gaan.

De CI-rapporten van de initiële controles bij Bodemstaete waren uiteindelijk in orde. Wel worden kanttekeningen geplaatst bij de uitvoering. Zo werd de maximale termijn tussen het eerste en tweede initiële veldonderzoek met bijna een maand overschreden en heeft een verplichte veldcontrole niet plaatsgevonden. Daarnaast archiveert de CI niet alle correspondentie. Bij de certificering in het algemeen blijkt dat het toezicht zich vooral richt op kwaliteitsverbetering en niet op het opsporen van fraude.

Fraudegevoelig

Tot slot heeft de VI de fraudegevoelige punten in de bodemketen onderzocht. Achttien mensen uit de bodemwerkwereeld zijn daarvoor geïnterviewd. Zo werd er gesproken met vertegenwoordigers van gemeenten, provincies, milieudiensten en bodembrancheverenigingen. Zij vinden de bodemketen zeer kwetsbaar. Fraude vindt binnen diverse schakels plaats. De grootste risico's liggen bij het bodemveldwerk, het grondtransport en de opslag en verwerking van grond. Tijdens de interviews worden verschillende vormen van fraude benoemd. Bijvoorbeeld het onvolledig bemonsteren of keuren van partijen, het slecht uitvoeren van saneringen en het mengen van verschillende kwaliteiten grond.

De VI heeft eind 2009 een lijst opgesteld van de 22 meest ernstige bodemovertradingen. Hierin zijn de uitkomsten van het VI-onderzoek opgenomen. Ze worden aangevuld met ervaringen van interventieteams ketenhandhaving bodem. Op de lijst komt onder andere fraude met certificaten, waaronder dat van laboratoria, voor. Net als het niet inzetten van steekbussen wanneer dat noodzakelijk is en het werken zonder Kwalibo-erkenning.

Ketentoezichtproject Waalwijk

Hoewel de gemeente Waalwijk bodemhandhaving al in haar jaarplan had opgenomen, was de landelijke prioriteit die door de VI aan het onderwerp >>



wordt gegeven extra aanleiding om een ketentoezichtproject te starten. Ze vroeg na de zomer van 2009 verschillende randgemeenten om mee te doen. „Ketenhandhaving gaat namelijk over gemeentegrenzen heen”, zegt Robert Hoogveld van de gemeente Waalwijk. Hij is adviseur bodem en handhaving op de afdeling vergunningen en handhaving.

„Samenwerking tussen de verschillende schakels is belangrijk om goed te kunnen handhaven.” Daarom werden ook politie, justitie, VI, Servicepunt Handhaving (SEPH), het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (LOM) en de provincie Noord-Brabant benaderd met de vraag om mee te doen. Zij gaven allen gehoor, net als de gemeenten Geertruidenberg, Gilze en Rijen en Heusden. Hoogveld: „De reacties waren heel positief. Er waren meer gemeenten die mee wilden doen, maar helaas paste het niet in hun jaarplanning.”

Ondanks dat de betreffende gemeenten maar weinig ervaring hadden met ketenhandhaving, zaten de betrok-

ken partijen al snel op één lijn. Het gemeenschappelijk belang was duidelijk. „Ook vonden alle partijen dat het een behapbaar project moest worden”, aldus Hoogveld. „Het moest niet een jaar duren zoals bij andere, vergelijkbare projecten in het land. We gingen in september actief aan de slag en aan het eind van 2009 moest het zijn afgerond.”

Administratief toezicht

Het hoofddoel was om meer zicht te krijgen op de regionale grondstromen en om de zwakke punten aan te pakken. De gemeenten kozen voor een verschillende aanpak. Waalwijk benaderde bedrijven rechtstreeks, de andere drie werkten vanuit het grondwerk. „Deze cocktail van benaderingen is volgens mij uniek”, vertelt Hoogveld. „We hebben allemaal veldwerk gedaan, maar de nadruk lag op de administratieve controle.”

Hoogveld is zeer te spreken over de administratieve aanpak. „Vaak wordt er gekeken naar aanleiding van een sanering, maar de gemeente Waalwijk

is samen met de VI en de provincie rechtstreeks naar het bedrijf gegaan. Door het bekijken van de financiële en projectadministratie krijg je al vrij snel een goed beeld. Ook de andere gemeenten kwamen trouwens al snel uit bij het controleren van de administratie.”

De gemeente Waalwijk stelde eerst precies vast wie de spelers in de regio zijn. De kleine ondernemers vielen af voor nader onderzoek vanwege de korte tijdspanne. Uit de groep van zes grote spelers werden twee bedrijven gekozen. „We gebruikten hiervoor gegevens die door politie en justitie waren aangeleverd”, licht Hoogveld toe. „Er is gekozen voor de twee bedrijven die op basis van de verkregen nalevingsinformatie het meest interessant waren.”

Het project werd een succes. Op de uitkomsten kon Hoogveld in januari nog niet concreet ingaan. „Het rapport moet nog besproken worden door de vier gemeenten. Daarna worden de betrokken bedrijven geïnformeerd. Dit alles moet met grote zorgvuldig-



Twee medewerkers van het monsternameteam actief in het veld.

tot een beter naleefgedrag. Daarnaast zorgt goede samenwerking voor effectiever werken.”

Aanbevelingen

De succesfactor bij het Brabantse project was het administratieve toezicht. Voor de controle in de boeken stelde de VI een milieuaccountant beschikbaar. Ook kwam er ondersteuning vanuit de provincie Noord-Brabant in de vorm van opgeleide bodemtoezichthouders. Zoiets moet vaker gebeuren, vindt Hoogveld. „Want bij de gemeenten ontbreekt het vaak aan kennis op dit gebied. Het blijft een vak apart. Samenwerking is dus van essentieel belang.” Peters is het met Hoogveld eens. „Door administratieve controle kunnen toezichthouders in het veld gericht te werk gaan.”

De VI doet in het eindrapport van de drie onderzoeken, Lessen uit de zaak van een frauderend bodemadviesbureau, verschillende aanbevelingen. Om de ketenhandhaving sterker te maken, is betere samenwerking tussen toezichthouders noodzakelijk. Ook zou

de structurele informatie-uitwisseling met CI's beter moeten. Verder zou informatie uit strafrechtelijk onderzoek beschikbaar moeten komen voor bestuurlijke doeleinden.

Voor de VI zelf en de IVW luidt het advies om de inspecties vooral op de belangrijkste fraudemomenten te richten. Ook moeten er interventieteams worden gevormd en het publieke toezicht gecontinueerd. De CI's krijgen in het advies mee om bij hun audits ook aanvullende controles uit te voeren die meer ingaan op de uitvoeringspraktijk. Voor de CI die een erkenning aan Bodemstaete had verleend, is het zaak om zich strakker aan de BRL-termijnen te houden en te zorgen voor een betere dossiervorming. Ook moeten er meer onaangekondigde veldonderzoeken worden gedaan.

Tekst: Casper Ferwerda

Foto's: Robert Hoogveld, gemeente Waalwijk

heid gebeuren. Want er is nogal wat aan het licht gekomen. Er is een scala aan overtredingen geconstateerd. Veel BRL's worden niet nageleefd.” Hoogveld hoopt dat de mooie resultaten andere regio's zullen prikkelen tot het opstarten van een soortgelijk project.

Ronald Peters, projectleider bodem bij de VI en implementatiemanager bodem en grondstromen van het LOM, is enthousiast over het project en de resultaten. Volgens hem is één van de uitkomsten dat bedrijven gekeurde partijen grond hebben gemengd met nieuw aangevoerde ongekeurde grond. Hoogveld vult aan dat vooral het in strijd handelen met normdocumenten een ernstige overtreding was. Soms beschikte een bedrijf ook niet over een dergelijk stuk.

Ook verantwoordelijk gedeputeerde voor handhaving van de provincie, Cora van Nieuwenhuizen, kijkt tevreden terug. „Door samenwerking tussen verschillende overheden worden de zwakke plekken in de keten blootgelegd. Uiteindelijk moet dit leiden

Ketenhandhaving in Drenthe

De provincie Drenthe voert in 2008 een project ketenhandhaving bodem uit. Vier verdachte bedrijven worden een jaar lang nauwlettend gevolgd. Rapporten worden grondig doorgespit en grondtransporten vaker gecontroleerd. Er komen uiteindelijk geen grote misstanden aan het licht. Wel levert het een aantal verbeterpunten op voor de ketensamenwerking, het hoofdoel van het project.

Adriaan van Hemel is na het onderzoek aangesteld als projectleider ketenhandhaving bij de provincie Drenthe. Hij maakt zich sterk voor betere samenwerking tussen de handhavers. „Vaak houden de schakels zich alleen bezig met hun eigen segment. Er wordt niet goed gecommuniceerd en samengewerkt. In mijn functie houd ik overzicht over de gehele keten.”

Van Hemel stelt dat er ook meer deskundigheid komen. „Soms is er voor bodem slechts 0,2 fte vrijgemaakt bij een gemeente. Maar de bodem is een complexe materie. Daar moet je echt elke dag mee bezig zijn.”

Met de uitkomsten van het project uit 2008 gaat Van Hemel de komende tijd verder. Er is een vervolgproject gestart dat zich onder andere richt op de verbetering van de samenwerking. „Een provincie kan bijvoorbeeld bevindingen doen in het veld, maar als essentiële informatie niet wordt doorgegeven aan andere handhavers loopt het dood. Daarbij moet ook terugkoppeling plaatsvinden.”