



Rapportage
**Lessen uit de zaak
van een frauderend
bodemadviesbureau**

Vervolgacties naar aanleiding
van Bodemstaete

Inspectie Verkeer en Waterstaat
Ministerie van Verkeer en Waterstaat

VROM-Inspectie
*Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*



Inhoud

Managementsamenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Leeswijzer	7
2 Onderzoek 1: Vervalste analyseresultaten in bodemrapporten	8
2.1 Onderzoeksvraag	8
2.2 Werkwijze	8
2.3 Resultaten	8
3 Onderzoek 2: De rol van de certificerende instelling	9
3.1 Vraagstelling	9
3.2 Werkwijze	9
3.3 Resultaten	9
4 Onderzoek 3: Fraudemogelijkheden in de bodemketen	12
4.1 Vraagstelling	12
4.2 Werkwijze	12
4.3 Resultaten	12
5 Informeren gedupeerden	14
6 Maatregelen door marktpartijen	15
6.1 Inleiding	15
6.2 Laboratoria	15
6.3 Transparantie vergroten door inzet IT	15
6.4 Richtlijn aanvullende controles bodembeheer	15
6.5 Visie Inspecties	15
7 Conclusies en aanbevelingen	17
7.1 Conclusies	17
7.2 Aanbevelingen	18
Bijlage 1 Publiciteit naar aanleiding van de fraudezaak	19



Managementsamenvatting

Fraude Bodemstaete BV

Begin 2009 kwam het onderzoek van de VROM-Inlichtingen- en Opsporingsdienst naar de fraude van bodemadviesbureau Bodemstaete BV uit Vught in de openbaarheid. Dit bureau produceerde gedurende een reeks van jaren in totaal circa 2000 bodemonderzoeksrapporten met vervalste analyseresultaten. De VROM-Inspectie (VI) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) hebben naar aanleiding hiervan de 'Kwalibo'-erkenning (een erkenning van de ministers van VROM en V&W dat een bodem-intermediair aan kwaliteitseisen voldoet en integer is) van Bodemstaete BV ingetrokken.

Uitgevoerde vervolgacties

De fraude was verder aanleiding voor de VI om een drietal onderzoeken uit te voeren:

- samen met de IVW is door de VI met behulp van een uitgebreide steekproef nagegaan of ook andere bodemadviesbureaus hebben gefraudeerd met analyseresultaten;
- samen met de IVW heeft de VI onderzocht of de certificerende instelling (CI) in het geval van Bodemstaete BV zijn werk naar behoren heeft uitgevoerd en of het stelsel van certificering in staat is fraudegevallen zoals van Bodemstaete BV op te sporen of tegen te gaan;
- tenslotte heeft de VI aan de hand van interviews geïnventariseerd welke fraudemomenten in de bodemketen zitten.

Daarnaast is nagegaan welke onderzoeken Bodemstaete BV in het verleden heeft uitgevoerd, om de bevoegde gezagen hierover te informeren en te adviseren.

Ook het bodembedrijfsleven heeft naar aanleiding van de fraudezaak een aantal maatregelen genomen.

Dit rapport gaat niet in op de fraudezaak van Bodemstaete BV zelf. Deze zaak ligt bij de strafrechter.

Werkwijze en resultaten

Onderzoek naar vervalste analyseresultaten in bodemrapporten

Voor het onderzoek of ook andere bodemadviesbureaus met analyseresultaten hebben gefraudeerd hebben de VI en de IVW bij 50 overheden in totaal 506 bodemrapporten, uit de periode september tot en met november 2008, afkomstig van 138 verschil-

lende adviesbureaus opgevraagd. In totaal beschikken in Nederland ongeveer 200 bedrijven over een erkenning voor het uitvoeren van veldwerk in het kader van bodemonderzoek. Het onderzoek had derhalve betrekking op ongeveer 70% van de adviesbureaus met erkenning. Van de 506 bodemrapporten zijn bij de betrokken laboratoria de bijbehorende analysecertificaten opgevraagd en vergeleken met de resultaten in de bodemrapporten.

In dit onderzoek zijn geen vervalste bodemrapporten aangetroffen. Wel is los van bovengenoemd onderzoek in juni 2009 een eigenaar van een grondbedrijf veroordeeld voor het vervalsen van een bodemonderzoeksrapport. Een ander geval van fraude met bodemonderzoeksrapporten is nog in onderzoek.

Onderzoek naar de rol van de Certificerende Instelling

Het onderzoek naar de CI van Bodemstaete BV is uitgevoerd door de werkdossiers van de CI te onderzoeken en door de manager en de verantwoordelijke auditor van de CI te interviewen.

Uit het dossieronderzoek bleek dat de rapporten van de initiële audits bij Bodemstaete BV er goed en volledig uitzien. Wel werd de in de Beoordelingsrichtlijn (BRL) vastgelegde maximale termijn van 3 maanden tussen eerste en tweede beoordeling met bijna een maand overschreden. Veldwerkcontrole die binnen één jaar na certificatie moet worden uitgevoerd heeft uiteindelijk, door interne oorzaken binnen Bodemstaete BV en de meegaande opstelling van de CI, helemaal niet plaats gevonden. De CI archiveert niet alle correspondentie en telefoonnotities in het bedrijfsdossier.

De belangrijkste punten uit de interviews:

- de rol van een CI verschilt principieel van de rol van de Inspecties. De CI heeft een rol als bedrijfsadviseur en werkt op basis van vertrouwen. Een CI toetst aan de eisen van de beoordelingsrichtlijnen en heeft de mogelijkheid om privaatrechtelijke sancties toe te passen. De Inspecties zijn onafhankelijke toezichthouders op naleving van de regelgeving en kunnen bestuursrechtelijke dwangmiddelen inzetten;
- sinds de introductie van de wettelijk verplichte Kwalibo-erkenning per 1 juli 2007 hebben de CI's een probleem om voldoende auditcapaciteit te leveren;

- het is voor een CI in de meeste gevallen moeilijk om de veldwerkplanningen van onderzoeksbureaus binnen te krijgen, dit bemoeilijkt het werk. De auditor belt nu kort voor het bezoek. Hierdoor kan niet meer gesproken worden over een onaangekondigde veldwerkcontrole;
- de onderzochte CI is erg terughoudend met het uitwisselen van bedrijfsspecifieke informatie met de Inspecties omdat de CI geheimhoudingsplicht heeft jegens haar opdrachtgever. De CI is er geen voorstander van om alle non-conformiteiten en veldwerkplanningen ter kennis van de Inspecties te brengen;
- de onderzochte CI heeft wel behoefte aan wederzijdse uitwisseling van generieke informatie met de inspecties, zodat zowel CI's als inspecties hun controles gericht kunnen maken. Overleg om tot structurele uitwisseling van informatie tussen CI's en de Inspecties te komen is gaande;
- de onderzochte CI pleit ervoor om in de BRL het begrip 'ernstige twijfel aan de integriteit' op te nemen, zodat dit een formele reden kan zijn om de bodemintermediair te weigeren voor certificatie.

Het in de interviews met de CI gesignaleerde verschil in rollen en de noodzaak van informatie-uitwisseling komen ook pregnant naar voren in een recente studie van STEM (Structurele evaluatie milieuwetgeving) naar de rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht¹.

Inventarisatie fraudemomenten in de bodemketen

Achttien actoren uit het bodemveld zijn geïnterviewd om zicht te krijgen op mogelijke fraudemomenten in de bodemketen. De geïnterviewden vormen een brede afspiegeling uit het bodemwerkveld. Tien van hen zijn werkzaam bij een bevoegd gezag (gemeente, provincie of milieudienst), vijf geïnterviewden werken bij bodem- en grondgerelateerde bedrijven en drie geïnterviewden vertegenwoordigen bodembrancheverenigingen. In de interviews is gevraagd naar fraudegevoeligheden in de bodemketen en ervaringen op dat gebied.

Uit de interviews blijkt dat de geïnterviewden van mening zijn dat de bodemketen erg gevoelig is voor frauduleus handelen en dat volgens hen fraude ook binnen diverse schakels plaatsvindt. Als zeer risicovolle schakels in de keten worden met name het bodemveldwerk, het grondtransport en de opslag en verwerking van grond geclassificeerd. Binnen die schakels ziet men onvolledig bemonsteren of keuren van partijen en het mengen van diverse categorieën grond of bouwstoffen als belangrijke frauduleuze handelingen. Ook het slecht uitvoeren van bodemsaneringen, het verkeerd toepassen van grond en bouwstoffen en het inadequaat reinigen van grond worden als zodanig benoemd. Men is unaniem van mening dat de grote drijfveer voor frauduleus

handelen, financieel voordeel is. Naast het directe financiële voordeel zijn ook indirecte financiële aspecten zoals concurrentievoordeel, behoud van de relatie met vaste opdrachtgevers, externe druk of het ontkennen van eigen fouten bepalende factoren.

De verwachting is dat de recessie grote invloed zal hebben op kwaliteit en prijsvorming en dat veel bedrijven de grenzen van het toelaatbare zullen opzoeken en een deel van die bedrijven deze grens zal overschrijden.

De geïnterviewden doen suggesties aan de toezichthoudende instanties om fraude tegen te gaan:

- stel frequenter administratief onderzoek in;
- voer vaker een toezichtbezoek ter plaatse uit;
- houd verscherpt toezicht op bedrijven die ver onder de marktprijs werken.

Geïnterviewden bevelen aan om meer interventieteams op te richten om fraude te bestrijden.

Ook bevelen ze aan om toegepaste milieusoftware te benutten om fraude tegen te gaan.

Een groot aantal geïnterviewden is kritisch over de rol en de werkwijze van de CI's.

De fraudemomenten en de motieven voor fraude die in dit onderzoek zijn genoemd, komen sterk overeen met de belangrijkste gelegenheden voor criminaliteit bij bodemsaneringen en motieven voor die criminaliteit in een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008 van het Korps landelijke politiediensten².

Informeren gedupeerden Bodemstaete BV

Uit het strafrechtelijk onderzoek naar Bodemstaete BV bleek dat het bedrijf in een periode van 13 jaar naar schatting 2000 valse bodemonderzoeksrapporten heeft opgesteld. Bij het strafrechtelijk onderzoek zijn 8 van die gevallen diepgaand onderzocht. Om de gedupeerden te kunnen informeren diende de VI de beschikking te krijgen over de gegevens van alle 2000 locaties waarover valse rapporten zijn opgesteld. De VI heeft aan het Functioneel Parket (FP) van het Openbaar Ministerie verzocht deze informatie beschikbaar te stellen. Het FP zag echter geen mogelijkheid de gevraagde informatie te verstrekken. Pas in mei 2009 -toen de in beslag genomen computer werd teruggegeven aan de verdachte- heeft de VI deze verkregen op basis van haar eigen toezichtsbevoegdheden.

De VI heeft vervolgens aan de hand van de gegevens op deze computer, in samenwerking met Senternovem/Bodemplus, de gemeenten geïnformeerd over de locaties op hun grondgebied waarover Bodemstaete BV een onderzoeksrapport heeft uitgebracht.

¹ Peeters M.G.W.M., A.R. Neerhof en J. de Boer; De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht; STEM-publicatie; februari 2009.

² Korps landelijke politiediensten; Criminaliteit bij bodemsaneringen. Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008; oktober 2008

Bodemplus adviseert de gemeenten desgewenst of aanvullende actie op de betreffende locatie noodzakelijk is.

Ook in andere zaken is uitwisseling tussen het strafrechtelijke spoor en het bestuursrechtelijke spoor van belang. De bijzondere opsporingsdiensten (waaronder de VROM-IOD) en de VROM-Inspectie overleggen daarom met het FP over de voorwaarden waaronder deze uitwisseling in de toekomst kan plaatsvinden.

Stappen bodembedrijfsleven

Een deel van het bodembedrijfsleven nam naar aanleiding van de fraudezaak stappen om de kansen op fraude te reduceren. Een aantal laboratoria maakte het voor opdrachtgevers en overheden mogelijk om direct toegang te krijgen tot de analyseresultaten zodat ze zelf kunnen verifiëren of de analyseresultaten die in bodemrapporten zijn opgenomen ook echt afkomstig zijn van het laboratorium.

Milieuadviesbureaus ontwikkelen daarnaast software die de bodemsector transparanter maakt en kan bijdragen om fraude tegen te gaan. Voorbeelden zijn:

- software om het bodemveldwerk in tijd en ruimte te volgen;
- een digitale toetsingsmodule waarmee onderzoeksresultaten kunnen worden getoetst aan bodemnormen.

De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) ontwikkelde een richtlijn die CI's verplicht om gedurende één jaar bij audits van gecertificeerde bodemintermediairs praktijktoetsen uit te voeren om na te gaan of in bodemrapporten opgenomen analyseresultaten ook overeenkomen met de door het laboratorium verstrekte gegevens en om na te gaan of geregistreerde monsternemers, veldwerkers of milieukundig begeleiders die in de rapportages zijn vermeld, inderdaad op de betreffende dag op de locatie aan het werk zijn geweest.

Conclusies

- Naar aanleiding van vervalste analyseresultaten in bodemrapporten van het bedrijf Bodemstaete BV is onderzocht of dergelijke fraude vaker voorkomt. Dit is uit het onderzoek niet gebleken. In het onderzoek zijn geen vervalste bodemonderzoeksrapporten aangetroffen. Gelet op de breedte van het onderzoek kan hieruit de conclusie worden getrokken dat het gebruik van vervalste bodemonderzoeksrapporten door bodemadviesbureaus hoogstens incidenteel voorkomt. Uit het feit dat los van de zaak Bodemstaete BV een persoon door de rechter is veroordeeld voor fraude met analyseresultaten én dat een geval van fraude met bodemonderzoeksrapporten nog in onderzoek is, blijkt overigens dat fraude met analyseresultaten niet beperkt is gebleven tot Bodemstaete BV alleen.
- De Certificerende Instelling van het bedrijf Bodemstaete BV heeft binnen de kaders van het op kwaliteitsverbetering gerichte certificeringssysteem haar rol voldoende uitgevoerd. Er zijn wel kanttekeningen te plaatsen bij de uitvoering; de volgende onderdelen zijn onvoldoende uitgevoerd en behoeven verbetering. Veldaudits worden kort tevoren aangekondigd, waardoor niet meer gesproken kan worden van een onaangekondigde veldaudit. Veldaudits werden niet binnen de voorgeschreven tijd

uitgevoerd. Het initiële certificatieonderzoek werd niet binnen de voorgeschreven termijn van 3 maanden afgerond. De dossieropbouw bij de CI kan worden verbeterd.

- De insteek van het private toezicht via certificering en het publieke toezicht door toezichthouders van de overheid, is verschillend en vult elkaar aan in het toezichtsdomein. Het private toezicht, dat als principe vertrouwen en conformiteit heeft, is er op gericht om kwaliteitsverbetering in de sector te realiseren en niet om bewust frauduleus handelen van bodemintermediairs op te sporen. Gerichte audits die dieper inzoomen op de uitvoeringspraktijk kunnen bepaalde vormen van fraude overigens wel aan het licht brengen. De huidige Beoordelingsrichtlijnen voorzien hier nog onvoldoende in. Voor het publieke toezicht blijft een belangrijke rol weggelegd voor het gericht opsporen van fraude door bodemintermediairs.
- Certificerende instellingen, Raad voor Accreditatie (RvA) en Inspecties beschikken over veel informatie met betrekking tot het functioneren van bodemintermediairs. Deze informatie wordt tot nu toe onvoldoende uitgewisseld.
- De belangrijkste fraudemomenten die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd (het onvolledig bemonsteren of keuren van partijen; het mengen van diverse categorieën grond of bouwstoffen; slecht saneren; het verkeerd toepassen van grond en bouwstoffen; het inadequaat reinigen van grond) komen overeen met die in andere studies. Met dit onderzoek is dieper inzicht verkregen in de verschijningsvormen en werkwijze rond bodemfraude.
- Het verkrijgen van strafrechtelijke informatie voor bestuurlijke doeleinden was in de zaak Bodemstaete BV een knelpunt, waardoor het lang heeft geduurd voor gedupeerden konden worden geïnformeerd.
- Het bodembedrijfsleven en SIKB hebben goede initiatieven genomen om de kans op fraude te verkleinen.
- Inzet van software kan bijdragen aan vergroting van de transparantie binnen de bodemsector en daarmee aan het tegengaan van fraude.

Aanbevelingen

Aan de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat

- Richt de inzet van de Inspecties binnen het werkveld bodem op de belangrijkste fraudemomenten in de bodemketen.
- Continueer het publieke toezicht en zorg voor interventieteams voor de opsporing van fraudegevallen in alle provincies.
- Organiseer structurele samenwerking en informatie-uitwisseling met de CI's, RvA en SIKB.
- Versterk de onderlinge samenwerking van de verschillende toezichthoudende instanties.

Aan de Certificerende Instellingen

- Voer bij audits aanvullende controles uit die dieper inzoomen op de uitvoeringspraktijk, analoog aan de controles zoals geïntroduceerd in de Richtlijn aanvullende controles bodembeheer. Per audit zou zo'n diepgravende aanvullende controle bij voorkeur een verschillend onderwerp kunnen betreffen (de ene keer doorprikken of de laboratoriumrapporten wel echt zijn, de andere keer weer een ander onderwerp diepgaander onder de loep nemen). Deze werkwijze zou de waarde van de CI's in het totale stelsel sterk verhogen.
- Organiseer structurele samenwerking en informatie-uitwisseling met de VI en de IVW.

Aan het bodembedrijfsleven en SIKB

- Zet de ontwikkeling om software te benutten om de transparantie binnen de bodemsector te vergroten, met kracht door. Veranker de toepassing van software waar dat mogelijk is in de relevante documenten (BRL's, accreditatieschema's en inspectieschema's).

Aan de bijzondere opsporingsdiensten, de Inspecties en het Functioneel Parket

- Zorg ervoor dat informatieverkrijging uit strafrechtelijk onderzoek ten behoeve van bestuurlijke doeleinden wordt vergemakkelijkt. Tref voorzieningen om daadwerkelijk tot uitwisseling te komen.

Aan de onderzochte Certificerende Instelling

- Stuur strakker op de termijnen zoals die zijn vastgelegd in de BRL's.
- Voer onaangekondigde veldaudits uit.
- Verbeter de dossiervorming via een interne richtlijn.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

In januari 2009 is het strafrechtelijk onderzoek dat de VROM-IOD eind 2008 uitvoerde naar de fraude van het bodemadviesbureau Bodemstaete BV uit Vught in de openbaarheid gekomen. In dit onderzoek heeft de VROM-IOD vastgesteld dat het bureau Bodemstaete BV jarenlang rapportages over bodemanalyses heeft vervalst. In totaal betreft het ongeveer 2000 vervalste rapportages. Deze rapportages zijn onder meer gebruikt voor verklaringen over de kwaliteit van de bodem die bijvoorbeeld nodig zijn bij de sanering van oude olietanks en de aanvraag van een bouw- of milieuvergunning. Bureau Bodemstaete BV was vanaf medio 2007 gecertificeerd en werkte met erkenningen voor bodemonderzoek en milieukundige begeleiding die op basis van de bodemregelgeving sinds 1 juli 2007 voor deze activiteiten verplicht zijn (Besluit bodemkwaliteit, ook bekend als 'Kwalibo'). Dit erkenningensysteem dat het certificeringssysteem aanvult, is bedoeld om de integriteit van bodemintermediairs te borgen. De VROM-Inspectie (VI) en de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW), hebben naar aanleiding van het onderzoek van de VROM-IOD de Kwalibo-erkenningen van Bodemstaete BV ingetrokken. De Certificerende Instelling (CI) heeft op basis van het onderzoek de betreffende certificaten ingetrokken.

1.2 Leeswijzer

Naar aanleiding van dit ernstige geval van fraude heeft de VI drie onderzoeken uitgevoerd. In het eerste onderzoek is nagegaan of ook andere bodemadviesbureaus hebben gefraudeerd met analyseresultaten. Ook heeft de VI samen met de IVW onderzocht of de CI in het geval van Bodemstaete BV zijn werk naar behoren heeft uitgevoerd en of het stelsel van certificering geschikt is om fraudegevallen zoals van Bodemstaete BV op te sporen of tegen te gaan. In het derde onderzoek is de VI nagegaan welke fraudementen in de bodemketen zitten. De werkwijze en resultaten van deze drie onderzoeken worden beschreven in de hoofdstukken 2, 3 en 4 van dit rapport.

Dit rapport gaat niet in op de fraudezaak van Bodemstaete BV zelf. Deze zaak ligt bij de strafrechter.

Omdat Bodemstaete BV in een periode van 13 jaar ongeveer 2000 vervalste bodemonderzoeksrapporten heeft opgemaakt is het van groot belang om de gedupeerden hiervan op de hoogte te stellen. In hoofdstuk 5 komt dit punt aan bod.

Niet alleen de VI zag in de fraude van Bodemstaete BV aanleiding om in actie te komen. Ook een deel van het bodembedrijfsleven heeft naar aanleiding van de fraudezaak maatregelen getroffen om de kans op vergelijkbare fraude te verkleinen. Hoofdstuk 6 beschrijft kort een aantal maatregelen die het bodembedrijfsleven heeft genomen.

De lessen die kunnen worden geleerd van de fraudezaak en de vervolgonderzoeken en -acties die naar aanleiding van die fraude hebben plaatsgevonden zijn in de vorm van conclusies en aanbevelingen opgenomen in hoofdstuk 7.

2 Onderzoek 1: Vervalste analyseresultaten in bodemrapporten

2.1 Onderzoeksvraag

De vraagstelling van dit onderzoek was:

Wordt er ook door andere bodemintermediairs gefraudeerd met laboratorium-rapporten?

Het onderzoek richtte zich op de verificatie van de analysecertificaten in de bodemonderzoeksrapporten.

2.2 Werkwijze

De VI en IVW hebben bij 50 instanties (gemeenten, provincies, milieudiensten) 506 bodemrapporten, uit de periode september 2008 tot en met november 2008, verzameld voor nader onderzoek van de analyseresultaten die in de bodemrapporten waren opgenomen.

Deze 506 bodemrapporten zijn opgesteld door 138 verschillende bodemadvies- en -onderzoeksbureaus. In totaal beschikken in Nederland ruim 200 bedrijven over een erkenning van de ministers van VROM en V&W voor het uitvoeren van veldwerk in het kader van bodemonderzoek.

Bij de 7 verschillende laboratoria, die de onderzoeken ten behoeve van deze bodemrapporten hebben uitgevoerd, heeft de VI vervolgens alle 2500 analysecertificaten, die betrekking hadden op deze 506 bodemrapporten, opgevraagd om de resultaten in de bodemrapporten te kunnen verifiëren.

Ruim 90% van de ontvangen analysecertificaten van laboratoria is vergeleken met de in de bodemrapporten opgenomen analyseresultaten.

2.3 Resultaten

Er zijn in dit onderzoek geen vervalste bodemonderzoeksrapporten aangetroffen.

Wel zijn in het onderzoek enkele onvolkomenheden vastgesteld zoals het ontbreken van onderdelen van het analysecertificaat in het bodemrapport en opname van een voorlopig in plaats van een definitief analysecertificaat in het bodemrapport.

Ook hanteren bodemadviesbureaus soms eigen uitwerkingen van de analysecertificaten, waarbij analyseresultaten worden overgetypt of in een andere volgorde worden weergegeven, waardoor een extra kans op fouten wordt geïntroduceerd.

Los van bovengenoemd onderzoek is in juni 2009 een eigenaar van een grondbedrijf veroordeeld tot 120 uur werkstraf en 3 weken voorwaardelijke gevangenisstraf vanwege het vervalsen van een bodemonderzoeksrapport.

Een ander geval van fraude met bodemonderzoeksrapporten is nog in onderzoek.

3 Onderzoek 2: De rol van de certificerende instelling

3.1 Vraagstelling

De vraagstelling van dit onderzoek was:

Heeft de CI haar taak bij Bodemstaete BV adequaat uitgevoerd en in hoeverre is het private toezicht geschikt om dit soort frauduleuze misstanden te voorkomen en aan het licht te brengen?

3.2 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door de werkdossiers van de CI met betrekking tot Bodemstaete BV omtrent de BRL 2000 (bodemonderzoek) en BRL 6000 (milieukundige begeleiding) te onderzoeken. Het dossieronderzoek had betrekking op de periode mei 2006 (ondertekening van de certificatieovereenkomst met Bodemstaete BV door de CI) tot 5 februari 2009 (intrekking certificaten Bodemstaete BV door de CI).

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met de manager en met één van de auditors (certificatiedeskundige) van de CI die verantwoordelijk zijn voor de certificatie van Bodemstaete BV. De bevindingen zijn voor wederhoor aangeboden aan de CI en de reactie van de CI is verwerkt.

3.3 Resultaten

Dossieronderzoek

De rapporten van de initiële- en opvolgingsaudit(s) van de BRL 2000 bij Bodemstaete BV zien er goed en volledig uit.

De initiële audit van het kwaliteitssysteem voor BRL 2000 heeft in drie fases plaatsgevonden. De documentatiebeoordeling heeft op 15 januari 2007 plaatsgevonden. Hierbij zijn 7 tekortkomingen geconstateerd. Tijdens de implementatie-audit op 2 februari 2007 zijn onder andere de bevindingen en corrigerende maatregelen doorgenomen. In de documentatie- en implementatiebeoordelingsrapportage zijn nog 5 tekortkomingen gerapporteerd. De auditor heeft op 23 mei 2007 de door het bedrijf genomen corrigerende maatregelen beoordeeld en goedgekeurd. Nadat alle tekortkomingen zijn opgeheven is het certificaat verleend.

Het controlerapport van het bedrijfsbezoek voor de opvolgingsaudit is goed en volledig ingevuld. Voor deze opvolgingsaudit zijn meerdere projecten op kantoor van Bodemstaete BV bekeken en gecontroleerd.

De in de BRL 2000 vastgelegde maximale termijn van 3 maanden tussen eerste beoordeling en tweede beoordeling wordt met bijna een maand overschreden.

De veldwerkcontrole vond niet zoals voorgeschreven binnen één jaar na certificatie plaats. Uiteindelijk heeft, door interne oorzaken binnen Bodemstaete BV en de meegaande opstelling van de CI, helemaal geen veldwerkcontrole plaats gevonden.

Om te komen tot certificering voor de BRL 6000 hebben er 3 initiële kantooraudits plaatsgevonden.

Het traject tot het verlenen van het BRL 6000 certificaat heeft ook langer geduurd dan toegestaan in de BRL.

Op 3 september 2007 is er een audit uitgevoerd naar de implementatie. Een aantal punten, zoals inhuren van personeel en uitbesteden van werk, kan niet worden gecontroleerd, omdat dit niet wordt gedaan door het bedrijf. Interne audits en klachtenprocedure zijn niet geïmplementeerd omdat er nog geen werkzaamheden onder de BRL 6000 werden uitgevoerd.

De opvolgingsaudit, bedrijfsbezoek en beoordeling van de projectleider, is binnen 9 maanden uitgevoerd. Een aantal aspecten, zoals interne audits en directiebeoordeling, kon niet worden uitgevoerd en gecontroleerd omdat Bodemstaete BV geen werkzaamheden uitvoerde die onder de BRL 6000 vielen. Onder "afspraken en corrigerende maatregelen" van het formulier is aangegeven dat als er in 2008 geen werkzaamheden worden uitgevoerd onder de BRL 6000, dit gevolgen kan hebben voor het certificaat.

De veldcontrole is niet uitgevoerd binnen de gestelde termijn van de BRL omdat volgens Bodemstaete BV er geen werkzaamheden onder de BRL 6000 werden uitgevoerd.

De CI archiveert alle auditverslagen en een enkele e-mail. Niet alle correspondentie (zoals e-mail en veldwerkplanningen) en telefoonnotities worden structureel gearchiveerd in het bedrijfsdossier zodat geen volledig en herleidbaar beeld kan worden gevormd van de contacten tussen de CI en Bodemstaete BV.

Interviews

In de interviews heeft de CI zijn algemene werkwijze met betrekking tot de certificatie op grond van Kwalibo-BRL's uiteengezet. Ook de gang van zaken bij het verlenen van de certificaten aan Bodemstaete BV en de audits die bij dit bedrijf zijn uitgevoerd zijn door de CI toegelicht.

In de interviews kwamen onder andere de volgende algemene punten naar voren:

- De rollen van de CI en de inspecties verschillen principieel van elkaar.

Een CI beoordeelt aan de hand van een normdocument (een beoordelingsrichtlijn, veelal in combinatie met een daarbij horend protocol) of een instantie in aanmerking komt voor het certificaat. Na het behalen van het certificaat wordt periodiek beoordeeld of de instantie nog steeds voldoet aan de vereisten. Hiervoor moet de instantie een kwaliteitssysteem hebben en aantonen dat aan de eisen van de BRL wordt voldaan tijdens audits op kantoor en tijdens uitvoering van de werkzaamheden in het veld.

Een CI is een onafhankelijk toetsers, maar de instantie die zich laat toetsen geeft hem daartoe wel opdracht en betaalt hem daarvoor. Daarmee is sprake van een dienstverlening. Dat houdt in dat de CI een instantie helpt om een certificaat te krijgen en te houden. De rol van een CI is die van bedrijfspartner en niet die van repressief handhaver. De CI's hechten hieraan een groot belang vanuit de gedachte dat een instantie zich in een vertrouwensrelatie meer open stelt waardoor gezamenlijk kan worden gewerkt aan een verbetering van processen.

Om de onafhankelijkheid van de CI te waarborgen, zijn de CI's geaccrediteerd. De CI's worden door de Raad van Accreditatie beoordeeld op juiste werkwijze. Daarnaast leggen de CI's jaarlijks geanonimiseerd verantwoording af aan het College van Deskundigen dat de normdocumenten heeft vastgesteld. Het normdocument (BRL en/of protocol) vormt de basis voor de beoordeling door de CI. Wanneer een CI een afwijking constateert (een zogenaamde non-conformiteit), dan treedt de CI daartegen op. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in de ernst van de afwijking. Normaliter heeft de certificaathouder de mogelijkheid om corrigerende maatregelen binnen een vastgestelde periode te nemen. Zeer ernstige afwijkingen of het niet nemen van corrigerende maatregelen kan leiden tot tijdelijke opschorting, dan wel tot het intrekken van het certificaat. In de praktijk komt dit hoogst zelden voor. Het normdocument beschrijft bij welke afwijkingen welke privaatrechtelijke maatregelen door de CI moeten worden genomen.

De inspecties zijn onafhankelijke toezichthouders die gericht zoeken naar overtredingen en die publiekrechtelijke dwangmiddelen hebben om informatie van bedrijven te krijgen en om overtredingen te corrigeren.

Het verschil in rollen zorgt ervoor dat de VI de CI's niet als een verlengstuk van haar eigen toezicht kan zien maar zelf de naleving door bedrijven moet onderzoeken.

- Sinds de introductie van de wettelijke verplichte Kwaliboregeling per 1 juli 2007 hebben de CI's een probleem om voldoende auditcapaciteit te leveren. Een groot deel van de bedrijven is pas omstreeks april/mei 2007 tot certificering overgegaan. De CI huurt ook zelfstandige gekwalificeerde auditoren in die werkzaamheden uitvoeren voor de CI.
- Een onderdeel van de audits op BRL's zijn de (on)aangekondigde veldwerkcontroles. Het is voor de CI in de meeste gevallen moeilijk om de plannings van de onderzoeksbureaus binnen te krijgen en er moet vaak achteraan worden gebeld. Ook wijzigen plannings van onderzoeksbureaus vaak tussentijds. In veel gevallen is er daardoor geen sprake meer van onaangekondigde controles.
- De onderzochte CI is erg terughoudend met het uitwisselen van informatie omdat de CI geheimhoudingsplicht heeft jegens haar opdrachtgever. De CI is er geen voorstander van om alle non-conformiteiten en veldwerkplanningen naar de Inspecties te sturen. Je krijgt dan vermenging tussen beide systemen. De CI is verplicht om de geheimhoudingsplicht op te heffen als de Raad voor Accreditatie een audit uitvoert en bij wettelijke handhavingsverzoeken van de Inspecties. Andere instanties zoals bijvoorbeeld gemeenten, provincies, waterschappen krijgen geen detailinformatie van de CI omdat *'de auditor geen verlengstuk mag worden van het publieke toezicht'*. Jaarlijks informeert de CI haar bevindingen (aantal certificaathouders, aantal uitgevoerde audits, geconstateerde afwijkingen, voorstellen voor verbetering) voor iedere richtlijn geanonimiseerd aan het Centraal College van Deskundigen Bodembeheer van SIKB.
- De onderzochte CI heeft wel behoefte aan wederzijdse uitwisseling van generieke informatie met de inspecties, zodat zowel CI's als inspecties hun controles gericht kunnen maken. Overleg om tot structurele uitwisseling van informatie tussen CI's en de Inspecties te komen is gaande.
- De onderzochte CI pleit voor het in de BRL opnemen van het begrip 'ernstige twijfel aan de integriteit' zodat dit een formele reden kan zijn om de bodemintermediair te weigeren voor certificatie.

Het in de interviews met de CI gesignaleerde verschil in rollen en de noodzaak van informatie-uitwisseling komen ook pregnant naar voren in een recente studie van STEM (Structurele evaluatie milieuwetgeving) naar de rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht³. De samenvatting van dit rapport bevat onder andere de volgende passages:

“Bij het verder onderzoeken en nadenken over het instrument moet mogelijk ook grensverleggend worden gedacht, omdat er in wezen een contradictie is tussen enerzijds de klassieke rol van een certificerende instelling, die sterk een vertrouwensrelatie opzoekt met de cliënt, en anderzijds de klassieke rol van het overheidstoezicht, die per definitie uitgaat van de mogelijkheid van een eenzijdige machtsuitoefening om inzicht te krijgen in het nalevingsgedrag.

Het is dus nodig dat fundamenteel wordt nagedacht over de vraag hoe private toezichtsvormen, met name indien die ten dienste zouden moeten staan van publiekrechtelijk toezicht, beter kunnen worden ingebed en worden georganiseerd, ook waar het gaat om de vraag wie de certificerende instellingen betaalt.

Duidelijk is geworden dat in zijn algemeenheid certificatie wordt gezien als een middel om naleving van milieuregels te stimuleren doordat deskundigheid en bewustwording erdoor kunnen worden bevorderd.

Geconstateerd wordt dat sprake is van verschillende werelden, die van de toezichthoudende overheidsorganen en die van de private wereld van conformiteitsbeoordelingen, en dat deze werelden elkaar onvoldoende kennen. Cruciaal is kennis over en vertrouwen in de toegevoegde waarde van de conformiteitsbeoordelingen, hetgeen op dit moment verbetering behoeft en ook zeker, door betere voorlichting en onderlinge communicatie verbeterd kan worden.

Geconcludeerd wordt dat verdergaand inhoudelijk en empirisch onderzoek dringend noodzakelijk is, waarbij ook de vraag kan worden gesteld of er niet enkele algemene regels zouden moeten komen over de figuur van conformiteitsbeoordelingen. Daarbij valt onder meer te denken aan regels over de bestuursrechtelijke status van een conformiteitsbeoordelende instelling, over de omgang met informatie, en regels over de status van een conformiteitsbeoordeling mede in het licht van aansprakelijkheid van het beoordeelde bedrijf of de beoordelende instelling zelf..... “

³ Peeters M.G.W.M., A.R. Neerhof en J. de Boer; De rol van conformiteitsbeoordelingen bij de handhaving van het milieurecht; STEM-publicatie; februari 2009.

4 Onderzoek 3: Fraudemogelijkheden in de bodemketen

4.1 Vraagstelling

De vraagstelling in dit onderzoek was:

Is er aanleiding te veronderstellen dat naast de fraude met analysesresultaten ook andere vormen van fraude in de bodemketen voorkomen in Nederland?

Wat zijn binnen de bodemketen de belangrijkste risicomomenten voor fraude?

Wat is de invloed van de financiële crisis?

Op welke wijze kan privaot en publiek toezicht bijdragen aan het tegengaan of ontdekken van fraude?

4.2 Werkwijze

Achttien actoren uit het bodemveld zijn geïnterviewd om zicht te krijgen op mogelijke fraudemomenten in de bodemketen. De geïnterviewden vormen een brede afspiegeling uit het bodemwerkveld. Tien van hen zijn werkzaam bij een bevoegd gezag (gemeente, provincie of milieudienst). Vijf geïnterviewden werken bij bodem- en grondgerelateerde bedrijven en drie geïnterviewden vertegenwoordigen bodembrancheverenigingen.

In de interviews is aan de hand van een vragenlijst gevraagd naar fraudegevoeligheden in de bodemketen en ervaringen op dat gebied. Naar aanleiding van de verkregen informatie zijn risicomomenten en overige aandachtspunten in de bodemketen beschreven.

4.3 Resultaten

Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren:

• Bodemfraude

De geïnterviewden zijn van mening dat de bodemketen erg gevoelig is voor frauduleus handelen en dat fraude ook daadwerkelijk plaats vindt binnen diverse schakels in de keten. Fraude is daarbij een breed begrip met vele schakeringen. De range van soorten 'bodemfraude' strekt zich uit van zeer ernstige vormen, het door middel van knippen en plakken samenstellen van bodemrapporten zoals dit door Bodemstaete BV is gedaan, tot bijvoorbeeld het in beperkte mate onjuist of onvolledig bemonsteren terwijl in de rapportage wordt vermeld dat conform protocol is gewerkt.

Als zeer risicovolle schakels in de bodemketen worden met name genoemd:

- het bodemveldwerk;
- het grondtransport;
- de opslag en verwerking van grond.

Fraudemomenten die zich op een of meerdere momenten in de keten voordoen liggen volgens de geïnterviewden met name bij:

- het onvolledig bemonsteren of keuren van partijen;
- het mengen van diverse categorieën grond of bouwstoffen;
- slecht saneren;
- het verkeerd toepassen van grond en bouwstoffen;
- het inadequaot reinigen van grond.

Men is unaniem van mening dat de grote drijfveer voor frauduleus handelen financieel voordeel is.

Niet alleen het directe financiële voordeel maar ook het indirecte financiële voordeel, zoals bijvoorbeeld concurrentievoordeel, behoud van relatie met vaste opdrachtgevers, tijdwinst, externe druk of het ontkennen van eigen fouten zijn bepalende factoren.

- *Financiële crisis*

De financiële crisis is goed merkbaar. Als gevolg van verminderde bouwactiviteiten worden minder bodemsaneringen uitgevoerd, minder BUS-meldingen gedaan en wordt er minder grond ter reiniging of opslag aangeboden. De prijzen staan daardoor onder druk en de verwachting is dat de recessie grote invloed zal hebben op de kwaliteit en de prijsvorming en dat veel bedrijven de grenzen van het toelaatbare zullen opzoeken.

- *Bijdrage publiek en privaat toezicht aan het tegengaan van fraude*

Veel geïnterviewden bevelen het frequenter instellen van een administratief onderzoek aan.

Ook verwacht men veel van extra toezichtbezoek ter plaatse met name tijdens periodes waarin een toezichtbezoek niet wordt verwacht.

Meer informatie-uitwisseling tussen handhavers kan bijdragen aan het tegengaan van fraude, evenals het meer gebruik maken van informatie op internet, zoals het meldsysteem van Bodemplus en het gericht zoeken naar prijsstunts voor bodemonderzoeken.

Er zou verscherpt toezicht moeten komen op bedrijven die structureel ver onder de marktprijs werken.

Het wordt als wenselijk beschouwd om meer interventieteams op te richten om frauduleus werken zichtbaar te maken. Successen van interventieteams kunnen bestuurders er van overtuigen om bodemtoezicht meer prioriteit te geven.

Verschillende geïnterviewden zijn van mening dat de VI meer betrokken moet zijn bij de uitvoering van bodemsaneringen. Ook vindt men het wenselijk dat de VI een grotere bijdrage levert aan het vergroten van kennis bij gemeenten.

Gemeenten zouden meer personele capaciteit en financiële middelen voor de uitvoering van de bodemtaak beschikbaar moeten hebben.

Aanbevolen wordt om toegepaste milieusoftware te benutten om fraude tegen te gaan.

Een groot aantal geïnterviewden is kritisch over de rol en de werkwijze van de CI's. Met name toezichthouders van bevoegde gezagen hebben moeite met de mogelijke belangenverstrengeling en de afhankelijkheid van de opdrachtgever.

De fraudemomenten die in dit onderzoek worden benoemd, vertonen zeer grote overlap met de belangrijkste gelegenheden om criminaliteit te plegen bij bodemsaneringen die in een recent onderzoek, van het Korps landelijke politiediensten (KLPD)⁴, worden beschreven:

- illegale sanering;
- onvoldoende of onvolledig onderzoek;
- verkeerd nemen van bodemonsters;
- mengen van verschillende categorieën grond;
- onvoldoende of helemaal niet reinigen van grond;
- ongeoorloofd toepassen van verontreinigde grond.

Het KLPD-onderzoek schetst als belangrijkste motieven dat deze vorm van criminaliteit lucratief is, makkelijk te plegen is en een lage pakkans en sanctiekans heeft. Andere motieven zijn gebrek aan tijd en geld en hevige concurrentie. Het onderzoek onderscheidt structurele overtreders (free riders) en incidentele overtreders, die aanvankelijk van plan zijn conform de regelgeving te werken, maar tijdens het werk met tegenvallers worden geconfronteerd, zoals druk van de opdrachtgever, onvoldoende vooronderzoek, onvoldoende tijd of geld voor de sanering.

In het KLPD-onderzoek wordt de verwachting uitgesproken dat de criminaliteit pas zal afnemen als er meer capaciteit voor toezicht komt.

⁴ Korps landelijke politiediensten; Criminaliteit bij bodemsaneringen Verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld 2008; oktober 2008

5 Informeren gedupeerden

Uit het onderzoek naar Bodemstaete BV bleek dat het bedrijf gedurende 13 jaar ongeveer 2000 bodemonderzoeksrapporten heeft opgemaakt die vals zijn. Van deze 2000 rapporten heeft de VROM-IOD in het kader van het strafrechtelijk onderzoek de totstandkoming van 8 bodemonderzoeksrapporten diepgaand onderzocht. Dit onderzoek is vervolgens aangeleverd aan Justitie. In een strafrechtelijk onderzoek wordt doorgaans een beperkt aantal feiten onderzocht. Het aantal wordt zo gekozen dat de rechter voldoende bewijs heeft en zich een oordeel kan vormen van de omvang en de ernst van de overtredingen ten behoeve van het bepalen van de strafmaat. Op basis van de onderzochte gevallen heeft de officier van justitie in januari 2009 informatie ter beschikking gesteld aan de VI en de IVW zodat de Inspecties de erkenning van Bodemstaete BV konden intrekken.

Om alle gedupeerden te kunnen informeren moest de VI kunnen beschikken over alle 2000 vals opgemaakte rapporten of over de gegevens van de locaties waarop die rapporten betrekking hadden. De VI heeft het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie (OM) verzocht om deze informatie uit het strafrechtelijk onderzoek beschikbaar te stellen.

Het FP zag echter geen mogelijkheid de gevraagde informatie te verstrekken. Pas in mei 2009, toen de in beslag genomen computer door het OM werd teruggegeven aan de verdachte, heeft de VI de computer verkregen op basis van haar eigen toezichtsbevoegdheden. Als de verdachte zijn medewerking geweigerd zou hebben, dan waren de locaties onbekend gebleven.

De VI heeft in samenwerking met Senternovem-Bodemplus de gemeenten waarin locaties zijn gelegen waarover Bodemstaete BV onderzoeksrapporten heeft opgemaakt geïnformeerd. Bodemplus adviseert de gemeenten desgewenst of er voor de betreffende locatie noodzaak bestaat om aanvullende maatregelen te treffen. Dit is maatwerk per geval, afhankelijk van de omstandigheden.

Ook in andere zaken is uitwisseling tussen het strafrechtelijke spoor en het bestuursrechtelijke spoor van belang. De bijzondere opsporingsdiensten (waaronder de VROM-IOD) overleggen daarom met het FP over de voorwaarden waaronder deze uitwisseling in de toekomst kan plaats vinden.

6 Maatregelen door marktpartijen

6.1 Inleiding

De ontdekking van de fraude door Bodemstaete BV genereerde veel publiciteit. In Bijlage 1 is een selectie uit die publiciteit opgenomen. Binnen de bodembranche leidde de fraude tot maatregelen om de kans op fraude te verkleinen. Hieronder een korte beschrijving van die maatregelen én een reflectie op de maatregelen door de VI.

6.2 Laboratoria

Een aantal laboratoria nam al snel het initiatief om laboratoriumresultaten on-line toegankelijk te maken voor opdrachtgevers, bevoegd gezag en inspecties. Op die manier kunnen opdrachtgevers en overheden gemakkelijk controleren of de door adviesbureaus in bodemrapporten opgenomen analysesresultaten daadwerkelijk zijn geleverd door het betreffende laboratorium.

6.3 Transparantie vergroten door inzet IT

Binnen de bodemsector wordt op grote schaal gebruik gemaakt van geautomatiseerde gegevensuitwisseling. Inzet van IT kan in aanvulling daarop verder bijdragen aan het vergroten van de transparantie van de bodemsector. Zo ontwikkelen milieuadviesbureaus bijvoorbeeld software om het bodemveldwerk in tijd en ruimte te volgen met inzet van GPS. Ook wordt gewerkt aan een digitale toetsingsmodule waarmee onderzoeksresultaten kunnen worden getoetst aan bodemnormen.

6.4 Richtlijn aanvullende controles bodembeheer

SIKB, een netwerkorganisatie van bedrijfsleven en overheid die gericht is op de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van bodembeheer, ontwikkelde de 'Richtlijn aanvullende controles bodembeheer'. Op basis van deze richtlijn zullen CI's bij hun audits gedurende één jaar aanvullende controles uitvoeren, waarna de werkwijze wordt geëvalueerd. Deze aanvullende controles hebben tot doel om te verifiëren dat de analysegegevens die door een gecertificeerd bedrijf aan onder certificaat geleverde rapportages zijn gehecht, inderdaad door het opgegeven laboratorium zijn verstrekt en dat de gegevens van het laboratorium ongewijzigd zijn overgenomen.

De aanvullende controles hebben betrekking op partijkeuringen, veldwerk en milieukundige begeleiding. Nagegaan wordt ook of de geregistreerde monsternemer, veldwerker of milieukundig begeleider die in de rapportage is vermeld, inderdaad op de betreffende dag op de locatie aan het werk is geweest.

6.5 Visie Inspecties

Een deel van het bodembedrijfsleven heeft snel gereageerd op de fraudezaak. Het is goed dat de branche zijn verantwoordelijkheid neemt en stappen zet om fraudemogelijkheden te reduceren en de kansen op ontdekking van fraude te vergroten.

De goede toegankelijkheid van laboratoriumresultaten voor opdrachtgevers en overheden is een nuttige stap. Voorwaarde voor een bijdrage aan het tegengaan van fraude is wel dat betrokkenen ook gebruik maken van deze mogelijkheid om controle uit te oefenen op de analysesresultaten die in bodemrapporten worden gepresenteerd.

De inzet van software biedt tal van –technisch en organisatorisch vaak relatief eenvoudige- mogelijkheden voor fraudepreventie. Het volgen van veldwerk in tijd en ruimte met behulp van GPS kan een goede bijdrage leveren aan het voor opdrachtgevers, CI's en overheden navolgbaar maken van het uitgevoerde veldwerk en op die manier bijdragen aan het tegengaan van fraude. Zelfs realtime controles horen daarbij tot de mogelijkheden.

Naast het volgen van veldwerk in tijd en ruimte kan software ook worden ingezet voor de volgende zaken:

- verbeteren van de registratie van overdrachtsmomenten van monsters;
- vergroten van de integriteit van bodemdata door het beveiligen van gegevens, zodat deze niet meer gewijzigd kunnen worden;
- aanbrengen van een koppeling tussen de gegevens van de veldwerker, het laboratorium, het adviesbureau en de opdrachtgever;
- bijhouden van logbestanden en gegevensmutaties in centrale en beveiligde administraties.

Invoering van een digitale toetsingsmodule waarmee onderzoeksresultaten kunnen worden getoetst aan bodemnormen draagt ook bij aan transparantie.

De inzet van milieusoftware zou waar dat relevant is moeten worden voorgeschreven in de betreffende BRL's.

De 'Richtlijn aanvullende controles bodembeheer' is een goede eerste aanzet om CI's bij hun audits aan te zetten tot het uitvoeren van aanvullende controles, die dieper inzoomen op de uitvoeringspraktijk. Deze aanvullende controles zouden niet beperkt moeten blijven tot laboratoriumresultaten en controle op aanwezigheid van geregistreerde monsternemers, veldwerkers en milieukundig begeleiders. Ook bijvoorbeeld het correct plaatsen van peilbuizen; het op een juist tijdstip (en niet om kosten te besparen meteen na het plaatsen van de peilbuis) nemen van grondwatermonsters lenen zich voor dit soort aanvullende controles. Aanvullende controles zouden niet eenmalig, maar steeds onderdeel moeten zijn van elke audit die de CI's uitvoeren.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

- Naar aanleiding van vervalste analyseresultaten in bodemrapporten van het bedrijf Bodemstaete BV is onderzocht of dergelijke fraude vaker voorkomt. Dit is uit het onderzoek niet gebleken. In het onderzoek zijn geen vervalste bodemonderzoeksrapporten aangetroffen. Gelet op de breedte van het onderzoek kan hieruit de conclusie worden getrokken dat het gebruik van vervalste bodemonderzoeksrapporten door bodemadviesbureaus hoogstens incidenteel voorkomt.
Uit het feit dat los van de zaak Bodemstaete BV een persoon door de rechter is veroordeeld voor fraude met analyseresultaten én dat een geval van fraude met bodemonderzoeksrapporten nog in onderzoek is, blijkt overigens dat fraude met analyseresultaten niet beperkt is gebleven tot Bodemstaete BV alleen.
- De Certificerende Instelling van het bedrijf Bodemstaete BV heeft binnen de kaders van het op kwaliteitsverbetering gerichte certificeringssysteem haar rol voldoende uitgevoerd. Er zijn wel kanttekeningen te plaatsen bij de uitvoering, de volgende onderdelen zijn onvoldoende uitgevoerd en behoeven verbetering. Veldaudits worden kort tevoren aangekondigd, waardoor niet meer gesproken kan worden van een onaangekondigde veldaudit. Veldaudits werden niet binnen de voorgeschreven tijd uitgevoerd. Het initiële certificatieonderzoek werd niet binnen de voorgeschreven termijn van 3 maanden afgerond. De dossieropbouw bij de CI kan worden verbeterd.
- De insteek van het private toezicht via certificering en het publieke toezicht door toezichthouders van de overheid, is verschillend en vult elkaar aan in het toezichtsdomein. Het private toezicht, dat als principe vertrouwen en conformiteit heeft, is er op gericht om kwaliteitsverbetering in de sector te realiseren en niet om bewust frauduleus handelen van bodemintermediairs op te sporen. Gerichte audits die dieper inzoomen op de uitvoeringspraktijk kunnen bepaalde vormen van fraude overigens wel aan het licht brengen. De huidige Beoordelingsrichtlijnen voorzien hier nog onvoldoende in. Voor het publieke toezicht blijft een belangrijke rol weggelegd voor het gericht opsporen van fraude door bodemintermediairs.
- Certificerende instellingen, Raad voor Accreditatie (RvA) en Inspecties beschikken over veel informatie met betrekking tot het functioneren van bodemintermediairs. Deze informatie wordt tot nu toe onvoldoende uitgewisseld.
- De belangrijkste fraudemomenten die in dit onderzoek zijn geïdentificeerd (het onvolledig bemonsteren of keuren van partijen; het mengen van diverse categorieën grond of bouwstoffen; slecht saneren; het verkeerd toepassen van grond en bouwstoffen; het inadequaat reinigen van grond) komen overeen met die in andere studies. Met dit onderzoek is dieper inzicht verkregen in de verschijningsvormen en werkwijze rond bodemfraude.
- Het verkrijgen van strafrechtelijke informatie voor bestuurlijke doeleinden was in de zaak Bodemstaete BV een knelpunt, waardoor het lang heeft geduurd voor gedupeerden konden worden geïnformeerd.
- Het bodembedrijfsleven en SIKB hebben goede initiatieven genomen om de kans op fraude te verkleinen.
- Inzet van software kan bijdragen aan vergroting van de transparantie binnen de bodemsector en daarmee aan het tegengaan van fraude.

7.2 Aanbevelingen

Aan de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat

- Richt de inzet van de Inspecties binnen het werkveld bodem op de belangrijkste fraudemomenten in de bodemketen.
- Continueer het publieke toezicht en zorg voor interventieteams voor de opsporing van fraudegevallen in alle provincies.
- Organiseer structurele samenwerking en informatie-uitwisseling met de CI's, RvA en SIKB.
- Versterk de onderlinge samenwerking van de verschillende toezichthoudende instanties.

Aan de Certificerende Instellingen

- Voer bij audits aanvullende controles uit die dieper inzoomen op de uitvoeringspraktijk, analoog aan de controles zoals geïntroduceerd in de Richtlijn aanvullende controles bodembeheer. Per audit zou zo'n diepgravende aanvullende controle bij voorkeur een verschillend onderwerp kunnen betreffen (de ene keer doorprikken of de laboratoriumrapporten wel echt zijn, de andere keer weer een ander onderwerp diepgaander onder de loep nemen). Deze werkwijze zou de waarde van de CI's in het totale stelsel sterk verhogen.
- Organiseer structurele samenwerking en informatie-uitwisseling met de VI en de IVW.

Aan het bodembedrijfsleven en SIKB

- Zet de ontwikkeling om software te benutten om de transparantie binnen de bodemsector te vergroten, met kracht door. Veranker de toepassing van software waar dat mogelijk is in de relevante documenten (BRL's, accreditatieschema's en inspectieschema's).

Aan de bijzondere opsporingsdiensten, de Inspecties en het Functioneel Parket

- Zorg ervoor dat informatieverrijking uit strafrechtelijk onderzoek ten behoeve van bestuurlijke doeleinden wordt vergemakkelijkt. Tref voorzieningen om daadwerkelijk tot uitwisseling te komen.

Aan de onderzochte Certificerende Instelling

- Stuur strakker op de termijnen zoals die zijn vastgelegd in de BRL's.
- Voer onaangekondigde veldaudits uit.
- Verbeter de dossiervorming via een interne richtlijn.

Bijlage 1

Publiciteit naar aanleiding van de fraudezaak

Grootschalige fraude met bodemanalyse opgerold

(De Telegraaf 30 januari 2009)

DEN HAAG - Een grootschalige fraude in de wereld van bodemanalyse is opgerold. Een erkend bodemadviesbedrijf heeft dertien jaar lang rapporten over bodemanalyses vervalst. Het bedrijf kan inmiddels zijn werkzaamheden niet meer uitoefenen.

Een woordvoerder van de VROM-Inspectie wilde vrijdag niet zeggen om welk bedrijf het gaat. Er is een strafrechtelijk onderzoek gaande door de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de VROM-Inspectie (VROM-IOD), onder leiding van het functioneel parket.

De vervalste rapportages zijn onder meer gebruikt voor verklaringen dat de grond schoon is. Deze zijn nodig bij de sanering van oude olietanks en de aanvraag van bouw- en milieuvergunningen. Het bedrijf heeft tegen de VROM-IOD toegegeven dat het rapportages over monsters en analyserapporten heeft vervalst. Het ging per jaar om ongeveer 150 laboratoriumrapporten, dus in totaal om ongeveer tweeduizend vervalste rapporten.

"Het bedrijf handelde niet in opdracht", zei de woordvoerder. Het vermoeden bestaat dat het goedkoper was om rapporten "in elkaar te flansen" dan om echte bodemanalyses uit te voeren. Er loopt onderzoek naar eventuele gedupeerden, en de mate van milieuvervuiling.

Het bodemadviesbedrijf was gecertificeerd en werkte met een erkenning op basis van de nieuwe, zogenoemde Kwalibo-bodemregelgeving. Dit erkenningensysteem is sinds anderhalf jaar van kracht, en bedoeld om fraude met vervuilde grond tegen te gaan. De VROM-Inspectie voert gerichte steekproeven uit om andere, eventuele vervalsingen van bodemonderzoeksrapporten op te sporen. De inspectie zal de branche stimuleren om signalen van mogelijk frauderende bureaus door te geven. In 2008 zijn twee bedrijven tijdelijk geschorst.

'Brabants bedrijf Bodemstaete achter fraude'

(ANP 4 februari 2009)

DEN HAAG - Het Vughtse bedrijf Bodemstaete zit achter de jarenlange fraude met bodemanalyses, zo is woensdag uit welingelichte bron vernomen.

De VROM-Inspectie maakte vrijdag bekend dat een niet met name genoemd erkend bedrijf dertien jaar lang ongeveer tweeduizend rapporten over bodemmonsters en -analyses heeft vervalst. De dienst is doende met de intrekking van de erkenning, zodat het bedrijf zijn werkzaamheden moet staken.

Valse rapporten

Er loopt verder een strafrechtelijk onderzoek door de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de inspectie, onder leiding van het functioneel parket.

De rapporten zijn onder andere gebruikt voor verklaringen dat de grond schoon is, papieren die nodig zijn bij de sanering van oude olietanks en de aanvraag van bouw- en milieuvergunningen. Er loopt nog onderzoek naar eventuele gedupeerden en aangerichte milieuvervuiling.

Vughts bedrijf vervalste rapporten

(Brabants Dagblad 4 februari 2009)

door Ad Rijken

VUGHT - Het bedrijf Bodemstaete uit Vught heeft jarenlang geknoeid met rapporten over grond. In de afgelopen dertien jaar heeft het bedrijf in totaal een kleine 2000 rapporten vervalst.

De op basis van die rapporten afgegeven verklaringen over schone grond waren daardoor achteraf bekeken waardeloos. Dergelijke rapporten zijn vaak nodig om een bouwvergunning te kunnen krijgen.

De inspectie VROM bracht de fraude onlangs naar buiten, zonder de naam van het bedrijf te noemen. Verschillende bronnen uit de wereld van de bodemadviseurs hebben tegenover het Brabants Dagblad bevestigd dat het om het bureau voor bodemonderzoek uit Vught gaat.

De 35-jarige eigenaar heeft korte tijd vast gezeten. Hij heeft bekend en is inmiddels op vrije voeten.

Bij het bedrijf, dat op zijn website zegt op werkdagen vaak nog tot 21.00 uur bereikbaar te zijn, neemt al dagen niemand de telefoon op. Bodemstaete is een erkend bedrijf dat over certificaten voor diverse soorten onderzoek beschikte. VROM is volgens voorlichter Gerard Westerhof bezig die erkenning af te pakken.

Branche geschokt door milieufraude

(Brabants Dagblad 4 februari 2009)

door Ad Rijken.

VUGHT - Absurd dat iemand zo iets doet. Dat zegt bestuurslid Jos Theeuwen van de branche-organisatie VKB naar aanleiding van de fraude die aan het licht is gekomen bij het bedrijf Bodemstaete uit Vught. Het Vughtse bureau voor bodemonderzoek vervalste de afgelopen dertien jaar een kleine 2000 rapporten over bodemonderzoeken.

“Zeer verbazingwekkend”, vindt het bestuurslid van de VKB. Daarin zijn bedrijven georganiseerd die zich bezig houden met milieutechnisch bodemonderzoek. Dat gold overigens niet voor Bodemstaete. De leden van de VKB werkten volgens Theeuwen altijd op vrijwillige basis volgens protocollen.

Anderhalf jaar geleden is daar de zogenaamde Kwalibo-erkenning bij gekomen. Bedrijven die niet over een dergelijke erkenning beschikken mogen niet in de branche werken. Het bedrijf uit Vught had de erkenning wel, maar die wordt afgepakt.

De VROM-inspectie heeft nog geen idee hoe gedupeerden opgespoord gaan worden. Volgens ingewijden in de wereld van het bodemonderzoek werken de meeste bodemonderzoekers door het hele land, maar hoofdzakelijk in de omgeving van de plaats van vestiging. Dat geldt zeker voor kleine spelers op de markt, zoals Bodemstaete was. De directeur/eigenaar had een bedrijf aan huis. Een complicerende factor bij het opsporen van gedupeerden is dat justitie naar zijn praktijken ook een strafrechtelijk onderzoek is begonnen.

Onduidelijk is ook nog hoe de gevolgen voor het milieu in kaart gebracht moeten worden. “Maar de impact is heel groot. Dat staat vast”, zegt voorlichter Westerhof van VROM.

Erkenning bedrijf Bodemstaete geschrapt

(Brabants Dagblad 5 februari 2009)

door Ad Rijken.

VUGHT - De Kwalibo-erkenning van het Vughtse bedrijf Bodemstaete is geschrapt. Een dergelijke erkenning is nodig om bodemonderzoeken te mogen uitvoeren. Onlangs kwam aan het licht dat het Vughtse bureau voor bodemonderzoeken op grote schaal fraude heeft gepleegd.

De afgelopen dertien jaar werden een kleine 2000 rapporten vervalst. Laboratorium proeven werden niet uitgevoerd of minder dan nodig. Daardoor kon het bedrijf onder de marktprijs werken. De klanten van Bodemstaete hadden de rapporten het bedrijf uit Vught nodig om een bouw- of milieuvergunning te krijgen. De Inspectie VROM inventariseert de schade. Daarnaast is justitie een strafrechtelijk onderzoek begonnen.

Initiatief in bestrijding fraude met bodemonderzoek door CSO Adviesbureau en ALcontrol Laboratories

(Recycling Magazine)

Als eerste in Nederland bieden CSO Adviesbureau en ALcontrol opdrachtgevers, bevoegde gezagen en de VROM-inspectie rechtstreeks inzage in de analyseresultaten van ALcontrol die ten grondslag liggen aan de bodemrapporten van CSO. De analyseresultaten zijn eenvoudig online op te vragen door het ingeven van een rapport- en verificatienummer.

Aanleiding voor dit initiatief is de grootschalige fraude met bodemrapporten die begin dit jaar aan het licht kwam. Een erkend, gecertificeerd adviesbureau bleek jarenlang bodemrapporten te hebben vervalst. In totaal zou het zo'n 2000 rapporten betreffen. Tegen het betrokken bedrijf loopt een strafrechtelijk onderzoek. De afgelopen week werd de provincie Limburg opgeschrikt door een nieuw geval van bodemfraude.

De VROM-inspectie heeft aangekondigd gericht steekproeven te gaan uitvoeren om eventuele vervalsingen op te sporen. Ook wordt nagegaan hoe relevante locatiegegevens voor bevoegde gezagen toegankelijk zijn te maken.

CSO en ALcontrol lopen daarop vooruit door als eerste in Nederland opdrachtgevers en toezichthouders rechtstreeks inzage te geven in de analyses.

Richtlijn aanvullende controles bodembeheer

(Website SIKB 26-03-2009)

Op 1 april 2009 treedt een richtlijn voor aanvullende controles bij bodembeheer in werking. Doel van de richtlijn is het ontmoedigen van eventueel fraudegedrag. De richtlijn is ook bedoeld als positief signaal: de bodembranche wil af van fraudeurs en zet daartoe concrete stappen. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan adequaat ketentoezicht. De controlerichtlijn heeft betrekking op analyses, partijkeuringen, veldwerk en milieukundige begeleiding en geldt van 1 april 2009 tot en met 31 maart 2010, waarna evaluatie plaatsvindt. De controles worden binnen reguliere audittijd uitgevoerd.

‘Vals bodemrapport is geen uitzondering’

(Cobouw 11 mei 2005)

door Thomas van Belzen

HILVERSUM - Dat er in korte tijd twee fraudegevallen met bodemrapporten aan het licht kwamen, is volgens Jos Theeuwen, voorzitter van de Vereniging Kwaliteitsborging Bodemonderzoek (VKB), niet toevallig. Hij rekent op de ontmaskering van meer bodemoplichters. "Er loopt nog een aantal onderzoeken van de VROM-inspectie."

Jos Theeuwen – van huis uit ecotoxicoloog – is hoofd Bodem bij Grontmij. Met de bodem ‘als product van miljoenen jaren’ moet uiterst zuinig worden omgegaan, vindt hij. *"In vijf minuten kun je het verprutsen."* Een interview.

Fraude in bodemland, het klinkt als een album van Suske en Wiske.

"Dat klopt ja. Er gonsden wel geruchten in bodemland, maar toen het geval van Bodemstaete (dat bureau bekende begin dit jaar jarenlang in totaal tweeduizend rapporten te hebben vervalst, red.) bekend werd, was dat best shocking. Tegelijkertijd denk ik dat het om incidenten gaat."

Afgelopen week raakte weer een bodembureau in opspraak. Weet u welk?

"Nee. Ik heb ook geen vermoedens."

Twee fraudegevallen in korte tijd, wat doet dat met de sector?

"Het was gelukkig geen VKB-lid. Anders was het helemaal een ramp geweest. Waarom? Omdat wij al jaren ons best doen fraude te voorkomen. Waarmee ik overigens niet wil zeggen, dat niet-leden per definitie fout bezig zijn. Onder hen zitten heel veel goede bureaus."

Maakt de oplichterij u boos?

"Het klinkt raar, maar het is vooral iets onwezenlijks. Fraude heeft met integriteit te maken en kan overal voorkomen. Ja, je wordt er wel boos en verdrietig van. Veel mensen zijn besodemieterd. Kregen een doos met een baksteen, terwijl ze een laptop hadden verwacht."

Is het opzienbarend dat er in korte tijd twee bureaus zijn ontmaskerd?

"Nee. De VROM-inspectie is meer dan in het verleden bezig met inspecties van bodemonderzoeken. Ik weet dat de inspectie nog een aantal verdachte bedrijven onderzoekt."

Bodemstaete was een gecertificeerd bedrijf, wat zegt dat?

"Certificering en fraude los staan los van elkaar. KIWA, de certificerende instantie van Bodemstaete, heeft gedaan wat het moest doen. Ook de nieuwe regels (Kwalibo, red.) zijn niet ontwikkeld om fraude te voorkomen. Het grootste probleem is dat de buitenwereld dat wel verwacht."

Valt frauderen van bodemrapporten te voorkomen? Een leek snapt niet wat erin staat.

"U heeft het over niet-deskundige opdrachtgevers die makkelijk te bedriegen zijn. Inderdaad hebben wij ook te maken met gelegenhedsopdrachtgevers."

Wordt fraude soms ook ingeven door opdrachtgevers die per se een rapport willen waarin staat dat de grond schoon is?

"Soms zetten ze adviesbureaus ook onder druk. Soms schakelen ze een tweede bureau in als de uitkomst ze niet bevalt."

Bodemstaete wist met gegevens van oude monsternemingen rapporten te vervalsen. Hoe willen jullie dat in de toekomst voorkomen?

"We gaan een systeem ontwikkelen waarbij elk analyserapport een code krijgt. Met die code moet je straks op internet kunnen controleren of de getallen die in het rapport staan overeenkomen met de data van het laboratorium. In het geval van Bodemstaete had je hiermee kunnen ontdekken dat sommige door het bureau gerapporteerde metingen niet zijn uitgevoerd door het lab."

De VKB strijdt volgens u al jaren tegen fraude. Wat scheelt er nog meer aan?

"Het certificeren kan beter. Nu is het zo dat bedrijven een intern controlesysteem moeten hebben. Bij eenmansbedrijven zoals Bodemstaete, waarvan er honderden zijn, is dat bijna onmogelijk. Daarop moeten we iets bedenken. Belangrijker nog is dat de handhaving door gemeenten ondermaats is. Wij pleiten dan ook voor gespecialiseerde handhavingsteams die de controletaak van gemeenten kunnen overnemen. Om het werkproces transparanter krijgen, is een andere uitdaging. De vraag is alleen: hoe ver moet je daarmee gaan? Moet je een camera bij een veldwerker laten meedraaien?"

Wanneer zijn de bewijzen van bodemfraude begraven?

"Als je een gebouw of een auto maakt, kun je achteraf goed nagaan of iets naar behoren is uitgevoerd. Bij bodemonderzoek is dat veel lastiger. Wanneer de grond bebouwd is, zijn de gegevens amper reproduceerbaar."

Wat gebeurt er met de tweeduizend vervalste rapporten van Bodemstaete?

"Een aantal onderzoeken wordt door onze leden opnieuw uitgevoerd. Daar zitten ook nieuwbouwlocaties tussen. Ik zou niet weten welke."

Vreest u dat er woningen op zeer verontreinigde grond staan?

"Dat soort signalen heb ik niet ontvangen, maar we zullen de resultaten moeten afwachten."

Hoe zit het eigenlijk met de kwaliteit van de Nederlandse bodem?

"Wij wonen en werken in het afvoerputje van Europa. Krijgen ook veel rotzooi van anderen binnen via de rivieren. Daarnaast heeft onze bodem een enorme dynamiek door zeer intensief gebruik. Ziek of niet? Op een aantal plekken is de bodem minder gezond?"

Moet minister Cramer zich als beschermkoningin van de Nederlandse bodem zorgen maken over haar beleid?

"Nee. Natuurlijk valt er hier en daar wel iets aan te merken op regels, die soms te streng en soms te los zijn. Wat ik heel goed aan VROM vindt, is dat ze goed met de sector samenwerkt. Ik ben blij dat frauduleuze bedrijven worden aangepakt."

Colofon

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Programma Bodem en Afval nationaal
Rijnstraat 8
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Deze publicatie is te downloaden via www.vrominspectie.nl

Publicatienummer:
VROM 9297

Datum publicatie:
November 2009

Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl

