

Criminaliteit bij bodemsaneringen

Verslag van een onderzoek voor het
Nationaal dreigingsbeeld 2008

KLPD - Dienst IPOL



«waakzaam en dienstbaar»

POLITIE

• Korps landelijke politiediensten

Criminaliteit bij bodemsaneringen

Verslag van een onderzoek voor het Nationaal
dreigingsbeeld criminaliteit met een georganiseerd karakter

KLPD - Dienst IPOL

Uitgave

Korps landelijke politiediensten (KLPD)
Dienst IPOL
Postbus 3016
2700 KX Zoetermeer

Zoetermeer, oktober 2008
Copyright © 2008 KLPD - Dienst IPOL
IPOL nummer 33-2008

Colofon

Tekst Wouter van der Leest m.m.v. Fleur van den Heuvel en George van der Zon
Vormgeving Het Lab - grafisch ontwerpers BNO, Arnhem
Foto Goos van der Veen, Hollandse Hoogte
Druk Thieme MediaCenter, Rotterdam

Copyright

Behoudens de door de wet gestelde uitzonderingen, alsmede behoudens voorzover in deze uitgave nadrukkelijk anders is aangegeven, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het KLPD.

Aan de totstandkoming van deze uitgave is de uiterste zorg besteed. Voor informatie die nochtans onvolledig of onjuist is opgenomen, aanvaarden de auteur(s), redactie en het KLPD geen aansprakelijkheid. Voor eventuele verbeteringen van de opgenomen gegevens houden zij zich gaarne aanbevolen.

Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	10
1.1	Het Nationaal dreigingsbeeld	10
1.2	Doelstelling	12
1.3	Onderzoeksvragen en bronnen	13
1.4	Begrippen	15
1.5	Juridisch kader	17
1.6	Leeswijzer	21
2	Bodemsaneringen	22
3	Gelegenheden voor criminaliteit	26
3.1	Logistieke keten van bodemsaneringen	26
3.2	Gelegenheden in de logistieke keten	29
3.3	Gelegenheden per actor	35
3.4	Bodemsaneringsnetwerk	44
4	Handhaving en toezicht	47
4.1	Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving	47
4.2	Uitvoering toezicht en handhaving	48
4.3	De relatie tussen strafrecht en bestuursrecht	50
4.4	Ontwikkeling handhaving en toezicht	52
5	Motieven en omstandigheden	56
5.1	Motieven	56
5.2	Omstandigheden	60
6	Omvang criminaliteit bodemsaneringen	62
7	Gevolgen	70
7.1	Directe gevolgen	70
7.2	Indirecte gevolgen	74
8	Criminaliteitsrelevante factoren	76

9	Conclusies en verwachtingen	80
9.1	Routine Activity Theory	80
9.2	Conclusies	80
9.3	Verwachtingen	84
	Literatuurlijst	86

Samenvatting

In 1996 onderzocht de VROM-Inspectie de bodemsaneringsketen en in 1999 verscheen het onderzoek met de veelzeggende titel: *Wie betaalt, bepaalt* van Van den Anker. In beide onderzoeken werden misstanden rond bodemsaneringen vastgesteld. Ook in latere onderzoeken van de VROM-Inspectie (2004, 2007) en van de Algemene Rekenkamer (2005) kwamen misstanden naar voren. Gelet op het grote aantal te verwachten bodemsaneringen is besloten om ook in het kader van het Nationaal dreigingsbeeld naar criminaliteit met een georganiseerd karakter onderzoek te doen naar criminaliteit bij bodemsaneringen.

Er bestaat een noodzaak tot bodemsanering als verontreinigde grond directe nadelige gevolgen heeft voor mens en milieu. Het doel van een bodemsanering is deze te beperken en zo veel mogelijk ongedaan te maken. Bij een bodemverontreiniging bevinden stoffen zich op een zodanige wijze in de bodem dat deze zich kunnen vermengen, met de bodem kunnen reageren, zich in de bodem kunnen verspreiden en/of ongecontroleerd kunnen verplaatsen en één of meer van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft, verminderen of bedreigen.

Naast bestudering van de literatuur, open bronnen en het houden van interviews zijn gegevens van opsporingsinstanties onderzocht. De aard en omvang van milieucriminaliteit is niet vast te stellen op basis van de door politie, justitie en bijzondere opsporingsdiensten geregistreerde criminaliteit. De onvolledigheid van deze gegevens heeft een aantal redenen: zelden worden mensen rechtstreeks slachtoffer van milieucriminaliteit en het milieu kan zelf geen aangifte doen, criminaliteit met grond is moeilijk vast te stellen, de wetgeving is complex, het toezicht door het bestuur is onvoldoende en gegevens over overtredingen worden niet altijd gedeeld met opsporingsinstanties. Gevolg is dat het niet mogelijk is om de omvang van criminaliteit bij bodemsaneringen vast te stellen. In dit onderzoek is daarom niet alleen gekeken naar de criminaliteit zelf, maar ook naar de gelegenheden om die vorm van criminaliteit te plegen. In Nederland zijn er tussen 1980 en 2004 11.000 locaties gesaneerd. In 2005 is er 399 miljoen euro besteed aan bodemsaneringen. Er werden 1.450 saneringen afgerond en ongeveer 1.600 bodemonderzoeken uitgevoerd. Op basis van de beleidsdoelstellingen zouden er in Nederland jaarlijks eigenlijk 2300 saneringen uitgevoerd moeten worden.

De gelegenheden om criminaliteit te plegen zijn geïnventariseerd door een analyse te maken van de schakels in de bodemsaneringsketen en te kijken naar de gelegenheden van de actoren die in deze keten actief zijn. Voor een volledig overzicht van de gelegenheden wordt verwezen naar hoofdstuk 3. Hier wordt volstaan met een opsomming van een aantal belangrijke gelegenheden. Zo kan een sanering illegaal worden uitgevoerd, ook kan er geen of onvoldoende onderzoek zijn verricht op de locatie, in onderzoek kan de verontreiniging worden overdreven of juist gebagatelliseerd, bodemonsters kunnen verkeerd genomen worden, verschillende categorieën verontreinigde grond kunnen worden gemengd, een reiniging kan alleen op papier worden uitgevoerd, grond wordt niet goed gereinigd en er wordt verontreinigde grond toegepast. Actoren beschikken vaak over specifieke gelegenheden. Bijvoorbeeld een aannemer kan op locatie A grond moeten verwijderen, terwijl op locatie B grond moet worden gestort. Deze gelegenheden nemen toe naarmate een actor actief is in meerdere schakels in de keten of contacten onderhoudt met personen die actief zijn in andere schakels van de keten.

Provincies en grotere gemeenten voeren het eerstelijns toezicht uit op bodemsaneringen. Het huidige toezicht is ontoereikend omdat controle zelden plaatsvindt, de professionaliteit van de controle te wensen overlaat en controle plaatsvindt vanuit een houding van vertrouwen met de gecontroleerde actor. Zelden worden overtredingen gedeeld met collega-toezichthouders of collega-handhavers en na afloop van een sanering wordt zelden gecontroleerd of de uitkomsten van het evaluatieverslag ook kloppen. De bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke aanpak van ondernemingen moeten als gescheiden werelden worden gezien. Bestuursrechtelijke instanties dragen slechts bij uitzondering informatie over aan strafrechtelijke instanties om opsporingsonderzoeken te kunnen starten.

Er is een aantal motieven voor criminaliteit bij bodemsaneringen gevonden. De belangrijkste zijn dat deze vorm van criminaliteit lucratief is, makkelijk te plegen en een lage pakkans en sanctiekans heeft. Andere motieven zijn gebrek aan tijd en geld (bijvoorbeeld door tegenvallers in de uitvoering van de sanering) en hevige concurrentie. Een deel van de ondernemers vindt dat verontreinigde grond gebruikt zou moeten kunnen worden als zijnde schone grond. Zij vinden dan ook niet dat zij criminaliteit plegen als zij toch verontreinigde grond toepassen.

De bestanden met signalen van de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten bevatten gemiddeld twee meldingen ten aanzien van saneringen of grond per maand. Niet alle instanties leveren hun gegevens aan en niet ieder signaal zal bij onderzoek waar blijken. Rechercheonderzoeken naar criminaliteit

bij bodemsaneringen kosten relatief veel capaciteit en deskundigheid. In de afgelopen jaren zijn er nauwelijks opsporingsonderzoeken uitgevoerd naar criminaliteit bij bodemsaneringen. In het voorjaar van 2007 is er een campagne Meld Misdaad Anoniem uitgevoerd ten aanzien van grondstromen. Dit leidde tot elf meldingen in een paar maanden. Een andere indicatie voor het bestaan van criminaliteit bij bodemsaneringen wordt gevonden in de resultaten van verificatieonderzoeken die de VROM-Inspectie laat uitvoeren. In een verificatieonderzoek wordt onderzocht in hoeverre de resultaten die zijn beschreven in het evaluatieverslag van een sanering, overeenkomen met de werkelijkheid. In dertig van de drieëndertig onderzochte saneringen bestond er een afwijking. Een afwijking betekent in dit geval altijd dat er sprake is van een grotere verontreiniging dan is beschreven in het evaluatieverslag. In 2004 bleek uit verificatieonderzoek dat bij 75 procent van de onderzochte saneringen er een belangrijke afwijking was van het saneringsresultaat. In een aantal gevallen was zelfs sprake van een gevaar voor de volksgezondheid. Een verdere indicator voor de misstanden komt voort uit een ketenproject. In dit project wisselen verschillende instanties regionaal gegevens uit over overtredingen die bij saneringen zijn vastgesteld en de actoren die daarbij betrokken waren. Doel van dit project is om te achterhalen welke actoren zich mogelijk structureel schuldig maken aan criminaliteit. Op basis van de eerste resultaten lijkt een aantal actoren het niet nauw te nemen met de regels. Er bestaat algemene consensus over het feit dat sommige bodemintermediairs crimineel handelen.

In dit onderzoek zijn twee groepen daders onderscheiden: de groep structurele daders (*free riders*) en de incidentele daders. De eerste groep pleegt criminaliteit met een georganiseerd karakter. Er wordt volop gebruik gemaakt van de gecreëerde gelegenheid om criminaliteit te plegen en daarbij wordt zoveel mogelijk geld verdiend. Een deel van de activiteiten van deze bedrijven wordt volgens de regels verricht. De tweede groep daders bestaat uit medewerkers van bedrijven die bij aanvang van de sanering niet van plan waren om overtredingen te plegen, maar die tijdens de saneringen met tegenvallers werden geconfronteerd, bijvoorbeeld omdat er te weinig onderzoek was verricht, zij niet in staat waren om de sanering goed uit te voeren, onder druk zijn gezet door de opdrachtgever of te weinig tijd of geld ter beschikking hadden voor een goede uitvoering. Tot deze laatste dadercategorie behoren ook medewerkers van overheidsdiensten die voor de gemeenschap geld proberen te besparen. Gemeenten hebben in de regel een beperkt budget voor saneringen.

Criminaliteit bij bodemsaneringen en grondstromen kan een direct effect op de volksgezondheid hebben. Door de criminaliteit komen mensen in contact met grond die (ernstig) verontreinigd is. Het risico voor de volksgezondheid hangt af

van de stof, de duur van de blootstelling en individuele lichaamseigenschappen. Exacte cijfers over de aantasting van de gezondheid door criminaliteit bij bodemsaneringen zijn dan ook niet vast te stellen. De waarde van woningen kan tijdelijk sterk dalen als wordt vastgesteld dat een woning op verontreinigde grond is gebouwd. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust. Een aanverwant effect is een verlies van vertrouwen in de overheid die immers verantwoordelijk is voor vergunningverlening, handhaving en toezicht. Door zich niet aan de regels te houden, kunnen bedrijven goedkoper werken dan hun concurrenten. Er is dus sprake van oneerlijke concurrentie. Dit kan ertoe leiden dat ook andere bedrijven het minder nauw met de regels gaan nemen om zo te kunnen overleven.

Er is een aantal criminaliteitsrelevante factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de aard en omvang van criminaliteit bij bodemsaneringen. Vanuit de branche wordt druk uitgeoefend om de gebruiksmogelijkheden van verontreinigde grond te verruimen. Verwant hieraan is het beleid ten aanzien van bodemsaneringen ook van invloed op de aard en de omvang van de criminaliteit bij bodemsaneringen. Het aantal saneringen blijft achter bij de beleidsdoelstellingen. Een criminaliteitsremmende factor is de technologische ontwikkeling. Grond kan steeds beter op locatie worden gereinigd (in-situ). Dit leidt tot een sterke kostenreductie.

Op basis van de Routine Activity Theory kan de criminaliteit bij bodemsaneringen worden verklaard. Volgens de theorie moet criminaliteit geanalyseerd worden op basis van de criminaliteitsdriehoek: aantrekkelijk doelwit, falend toezicht en een capabele, bereidwillige dader. Bij bodemsaneringen bestaat het aantrekkelijke doelwit uit het prijsverschil tussen schone en verontreinigde grond. Met het oog is zelden vast te stellen of grond verontreinigd is of schoon. Het toezicht op bodemsaneringen schiet tekort. Voor een bereidwillige en capabele dader bestaan er dus gelegenheden bij bodemsaneringen criminaliteit te plegen.

Er is een aantal maatregelen genomen die moeten leiden tot een beter naleefgedrag binnen de bodemsaneringsketen. Zo moeten de intermediairs gecertificeerd en geaccrediteerd zijn. Indien bij bedrijven herhaaldelijk overtredingen worden vastgesteld, verliezen de werknemers hun certificering, zij mogen dan niet meer bij intermediaire organisaties werken. Het toezicht is in de afgelopen jaren iets verbeterd: vrijwel iedere saneringslocatie wordt nu gecontroleerd. Er is een handavingsuitvoeringsmethode voor de Wet bodembescherming opgesteld. Deze kan het toezicht verbeteren: in de methode wordt gedetailleerd voorgeschreven welke zaken gecontroleerd moeten worden.

De verwachting is dat de criminaliteit niet verder zal toenemen, maar van afname kan pas sprake zijn als er meer capaciteit voor het toezicht komt. Vooral nog zal bij bodemsaneringen sprake blijven van criminaliteit met een georganiseerd karakter. In welke mate dit plaatsvindt, is niet bekend.

De geschetste gelegenheden kunnen de indruk wekken dat de gehele bodemsaneringsbranche zich (structureel) schuldig maakt aan crimineel gedrag. Dat is niet het geval. Zo gaven toezichthouders aan dat bij een meerderheid van de gecontroleerde saneringen in de afgelopen jaren geen overtredingen zijn geconstateerd.

1

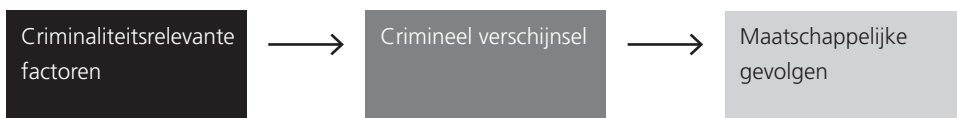
Inleiding

1.1 Het Nationaal dreigingsbeeld

Dit rapport is een verslag van een onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld (NDB). Het NDB beoogt inzicht te verschaffen in de criminaliteit met een georganiseerd karakter waarmee Nederland heden ten dage kampt en in de nabije toekomst zal worden geconfronteerd.

In 2004 verscheen het eerste Nationaal dreigingsbeeld (DNRI, 2004). Dit dreigingsbeeld was de eerste poging om de georganiseerde criminaliteit en haar dreigingen voor de Nederlandse samenleving in kaart te brengen sinds de Parlementaire Enquêtecommissie uit de jaren negentig. In 2006 is in opdracht van de Raad van Hoofddoelcommissarissen een vervolgstudie verschenen waarin nader werd ingegaan op enkele specifieke criminele verschijnselen die in het eerste NDB onderbelicht waren gebleven (DNRI, 2006). Door de politieminsters is bepaald dat het Nationaal dreigingsbeeld vierjaarlijks moet worden vervaardigd. Reden waarom in 2008 het tweede NDB is vervaardigd.

Vanwege het toekomstgerichte karakter van het NDB wordt niet alleen de huidige stand van zaken van criminele verschijnselen onderzocht, maar gaat de aandacht ook uit naar maatschappelijke factoren die van invloed zijn (of kunnen zijn) op de criminele verschijnselen. Deze worden aangeduid als criminaliteitsrelevante factoren. De invloed op aard en omvang van de criminaliteit kan zowel bevorderend als remmend zijn. Bij remmende factoren kan mede worden gedacht aan inspanningen op het vlak van de criminaliteitsbeheersing, zoals de intensivering van controles bij de export van goederen naar het buitenland. Ook wordt aandacht besteed aan maatschappelijke gevolgen. Hiermee worden de schadelijke gevolgen bedoeld van de criminele verschijnselen in hun totaliteit voor de Nederlandse samenleving. De (veronderstelde) causale samenhangen tussen criminaliteitsrelevante factoren, criminele verschijnselen en maatschappelijke gevolgen kunnen als volgt schematisch worden weergegeven:



Het NDB wordt in opdracht van het College van procureurs–generaal samengesteld door de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten. Het wordt gebruikt om beleidsprioriteiten vast te stellen in de aanpak door politie en justitie van criminaliteit met een georganiseerd karakter op nationaal en regionaal bestuursniveau. Tevens beoogt het aanknopingspunten te bieden voor een bestuurlijke aanpak.

Het domein van criminaliteit met een georganiseerd karakter is breed. Het bevat de criminaliteit die haar beslag krijgt in de structurele samenwerking tussen personen, die wordt gepleegd met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin, en die ernstige gevolgen heeft voor de samenleving. ‘Criminaliteit met een georganiseerd karakter’ omvat zowel misdrijven die gerelateerd zijn aan illegale markten (‘handelsmisdad’) als roofmisdrijven die worden gepleegd door meerdere plegers gezamenlijk (‘banditisme’). Het kenmerk ‘structurele samenwerking tussen personen’ betekent niet alleen dat sprake is van (de intentie tot) herhaald plegen, maar ook van enige consistentie in de samenstelling van het samenwerkingsverband. Vanwege de gerichtheid op financieel of materieel gewin behoort ideologisch gemotiveerde criminaliteit niet tot het onderzoeksdomein.

Begin 2007 zijn in een voorstudie mogelijke onderwerpen voor nadere studie belicht. In overleg met de begeleidingscommissie van het NDB zijn binnen de Dienst IPOL zes deelprojecten gestart en inmiddels uitgevoerd. De onderwerpen die in deze deelprojecten centraal stonden, zijn:

- productie, handel en smokkel van cannabis;
- criminaliteit bij bodemsanering en grensoverschrijdende afvalstromen;
- fraudeconstructies;
- georganiseerde vermogenscriminaliteit;
- witwassen van wederrechtelijk verkregen vermogen;
- actualisering van dreigingen uit het eerste NDB.

De algemene vragen waarop in deze deelprojecten een antwoord moest worden geformuleerd, luiden telkens als volgt:

- 1 Hoe heeft de aard van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld voor wat betreft de wijze waarop die criminaliteit wordt gepleegd?
- 2 Hoe heeft de omvang van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld in termen van hoeveelheid van activiteit (frequentie, incidentie, prevalentie, schaalgrootte)?
- 3 Hoe heeft de aard van het criminele verschijnsel zich ontwikkeld voor wat betreft de kenmerken van personen en criminele samenwerkingsverbanden die van (betrokkenheid bij) het plegen daarvan worden verdacht?

- 4 Wat zijn de gevolgen van het criminele verschijnsel voor de Nederlandse samenleving?
- 5 Welke criminaliteitsrelevante factoren zijn in welke mate en op wat voor wijze van invloed op het criminele verschijnsel?
- 6 Wat zijn de verwachtingen over omvang, werkwijze, betrokken criminele samenwerkingsverbanden en maatschappelijke gevolgen van het criminele verschijnsel voor de komende jaren?

Bovenstaande vragen zijn niet alleen uitgangspunt geweest voor de deelrapporten van de Dienst IPOL, maar zijn ook richtinggevend geweest voor landelijke criminaliteitsbeeldanalyses op de aandachtsgebieden van de dienst Nationale Recherche als ook voor analyserapporten van regionale politiekorpsen over criminaliteit met een georganiseerd karakter. De bevindingen uit deze rapporten vormen het basismateriaal voor het eindrapport NDB2008.

1.2 Doelstelling

Milieucriminaliteit is meestal niet zichtbaar en vaak zijn er geen duidelijke slachtoffers. Milieucriminaliteit is nauwelijks van invloed op veiligheidsgevoelens van mensen. De effecten van milieucriminaliteit treden vaak pas na jaren op. Binnen de samenleving is men zich ook niet altijd bewust van de gevolgen van bepaalde milieuovertredingen. Opsporingsinstanties geven relatief weinig prioriteit aan de bestrijding ervan. Al deze omstandigheden bemoeilijken onderzoek naar milieucriminaliteit, zo ook onderzoek naar criminaliteit bij bodemsaneringen. Om desondanks enig zicht te krijgen op de problematiek rond bodemsaneringen, richt dit onderzoek zich met name op de criminele gelegenheden die zich voordoen in de bodemsaneringsketen.

In de voorstudie die is uitgevoerd voor dit Nationale dreigingsbeeld, is geconstateerd dat er de komende jaren een groot aantal bodemsaneringen in Nederland zal worden uitgevoerd. Uit de onderzoeken van de VROM-Inspectie (1996) en van Van den Anker (1999) blijkt dat er bij bodemsaneringen tal van onregelmatigheden plaatsvonden. Mede gelet op het grote aantal bodemsaneringen dat de komende jaren uitgevoerd gaat worden, heeft de begeleidingscommissie van het Nationale dreigingsbeeld besloten om onderzoek te doen naar de criminaliteit die plaatsvindt bij bodemsaneringen. De begeleidingscommissie heeft besloten dat niet alleen de criminaliteit bij bodemsaneringen onderzocht moest worden, maar dat ook de gelegenheden om die criminaliteit te plegen, in kaart gebracht moesten worden. Om een goed beeld te krijgen, is het noodzakelijk om vast te stellen welke gelegenheden er bestaan om deze criminaliteit

te plegen en wat er bekend is over deze gelegenheden. Bij dit laatste kan worden gedacht aan de vraag waarom een gelegenheid bestaat. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat criminele handelingen met grond makkelijk zijn te plegen, maar moeilijk zijn vast te stellen.

Doelstelling van dit onderzoek is enerzijds zicht te krijgen op de gelegenheden in de logistieke keten van bodemsaneringen die kunnen worden benut voor het plegen van criminaliteit en anderzijds op de criminaliteit die zich voordoet bij het uitvoeren van bodemsaneringen.

1.3 Onderzoeksvragen en bronnen

In de vorige paragraaf zijn de algemene onderzoeksvragen van het Nationale dreigingsbeeld weergegeven. Deze vragen zijn voor dit onderzoek hieronder nader gespecificeerd.

1 aard van de bodemsaneringsmarkt

Hoeveel bodemsaneringen en bodemonderzoeken worden jaarlijks in Nederland uitgevoerd? Welke ontwikkeling laat het aantal bodemsaneringen zien?

2 logistieke keten en gelegenheden om criminaliteit te plegen

Hoe ziet de logistieke keten van bodemsaneringen eruit en welke actoren kunnen worden onderscheiden? Welke gelegenheden om criminaliteit te plegen kunnen in de logistieke keten worden onderscheiden? Over welke gelegenheden om criminaliteit te plegen beschikken de afzonderlijke actoren? Wat is de rol van intermediaire organisaties bij het plegen van deze vorm van criminaliteit?

3 handhaving en toezicht

Hoe ziet de handhavings- en toezichtsketen eruit? Wat is er bekend over de uitvoering van deze keten? Welke wet- en regelgeving is van toepassing op bodemsaneringen? In hoeverre wordt gebruik gemaakt van gaten in wet- en regelgeving? Welk beleid wordt gevoerd ten aanzien van bodemsaneringen (onder andere snelheid van ingrijpen, gedogen)?

4 aard van de criminaliteit bij bodemsaneringen

Op welke wijze wordt criminaliteit bij bodemsaneringen gepleegd? Welke ontwikkeling is daarbij waar te nemen? Waaruit bestaat het wederrechtelijk verkregen voordeel? In hoeverre wordt bij het plegen van de criminaliteit gebruik gemaakt van ICT-middelen, valse of vervalste documenten en in hoeverre is er sprake van omkoping en/of chantage bij criminaliteit bij bodemsaneringen? In hoeverre vindt er grensoverschrijdend transport plaats met vervuilde grond?

5 motieven en verklaringen

Welke dadermotieven kunnen worden onderscheiden? Wat is er bekend over het 'bewustzijnsniveau' dan wel de neiging tot regelovertreding bij bodemsaneringen? In hoeverre zijn overheidsinstellingen (bewust dan wel onbewust) betrokken bij fraude met bodemsaneringen?

6 omvang van criminaliteit bij bodemsaneringen

Hoe vaak komt criminaliteit bij bodemsanering in Nederland per jaar voor? In welke mate is bij bodemsaneringen sprake van criminaliteit met een georganiseerd karakter?¹

7 gevolgen van criminaliteit bij bodemsaneringen

Wat zijn de directe en de indirecte gevolgen van criminaliteit bij bodemsaneringen?

8 criminaliteitsrelevante factoren

Welke criminaliteitsrelevante factoren zijn, in welke mate en op wat voor wijze, van betekenis voor c.q. van invloed op criminaliteit bij bodemsaneringen?

9 verwachtingen over criminaliteit bij bodemsaneringen

Wat zijn de verwachtingen over werkwijze, omvang, betrokken criminele samenwerkingsverbanden en maatschappelijke gevolgen van criminaliteit bij bodemsaneringen in de komende vier jaar?

Voor dit onderzoek zijn de volgende bronnen gebruikt: gegevens van opsporingsdiensten (VROM-IOD² en politie), literatuur, interviews, open bronnen, bezoek symposium en een expertmeeting. Bij de gegevens van de opsporingsdiensten gaat het om gegevens van nog niet afgesloten opsporingsonderzoeken en over signalen van criminaliteit bij bodemsaneringen. De expertmeeting was op 18 oktober 2007 door twee politieregio's georganiseerd om samen met de bestuurlijke partners beter zicht te krijgen op milieucriminaliteit. De meeting was niet specifiek georganiseerd voor dit onderzoek.

¹ Er is sprake van criminaliteit met een georganiseerd karakter indien er structureel wordt samengewerkt tussen personen, met het oog op het gezamenlijk behalen van financieel of materieel gewin met ernstige gevolgen voor de samenleving.

² Ministerie van VROM-Inlichtingen en Opsporingsdienst.

Tabel 1.1

Aantal interviews per categorie	
Actoren	Aantal
Toezichthouders: provincie/ gemeente	5
Opsporingsinstanties/ openbaar ministerie	10
Overigen (wetenschap, landelijke projectleiders, milieuadviesbureau)	4

Een gelukkige omstandigheid voor dit onderzoek was dat er een aantal recente onderzoeken naar (misstanden met) bodemverontreinigingen is uitgevoerd. Onder meer door de Algemene Rekenkamer, de VROM-Inspectie, het Landelijk Overleg Milieuhandhaving en een aantal politieregio's. Gekozen is om de dataverzameling zoveel mogelijk te richten op de criminaliteit, omdat toezicht en handhaving recent door anderen zijn onderzocht.

1.4 Begrippen

Bodemsanering

Er bestaat een noodzaak tot bodemsanering als verontreinigde grond directe nadelige gevolgen heeft voor mens en milieu. Het doel van een bodemsanering is deze gevolgen te beperken en zo veel mogelijk ongedaan te maken. Bij een bodemverontreiniging bevinden stoffen zich op een zodanige wijze in de bodem dat deze zich kunnen vermengen, met de bodem kunnen reageren, zich in de bodem kunnen verspreiden en/of ongecontroleerd kunnen verplaatsen en één of meer van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft, verminderen of bedreigen.

Vaststellen mate van verontreiniging van de bodem

Sinds 1994 worden de gemeten concentraties (de analyseresultaten), die door bodemonderzoek worden vastgelegd, getoetst aan de streef- en interventiewaarden (S&I-waarden) uit de *Leidraad bodembescherming*. Vóór 1994 waren dit de 'ABC-waarden'. De S&I-waarden voor grond zijn afhankelijk van het gehalte aan humus (organische stof) en lutum. Voor grondwater zijn de waarden van sommige stoffen afhankelijk van de diepte van het genomen grondwatermonster. De streefwaarde geeft het niveau aan waarbij sprake is van een duurzame bodemkwaliteit. De interventiewaarden zijn de verontreinigingsniveaus waarboven sprake is van (dreiging van) ernstige

vermindering van de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant of dier.

Overschrijdingen van de toetsingswaarden worden als volgt geïnterpreteerd:

Concentratie $\leq$ S: niet verontreinigd, schoon

S < concentratie $\leq$ T: licht verontreinigd

T < concentratie $\leq$ I: matig verontreinigd

Concentratie > I : sterk verontreinigd.

Voor gevallen van bodemverontreiniging ontstaan vóór 1987 bepaalt de hoeveelheid verontreinigde grond ($>25 \text{ m}^3$) of grondwater ($>100 \text{ m}^3$) samen met het verontreinigingsniveau ($>I$) of er sprake is van een al dan niet 'ernstig' geval van bodemverontreiniging. Ernstige bodemverontreinigingen moeten met spoed worden gesaneerd.

Grond

Grond is het geheel van bestanddelen van de aardbodem met een natuurlijke oorsprong, dat wil zeggen een mengsel van gesteente en mineraalfragmenten vermengd met organische stof, niet ontstaan door menselijk handelen, dat door ontgraven is vrijgekomen uit de bodem (Tuijnman, 2001). Grond heeft altijd een heterogene kwaliteit.

De bruikbaarheid en toepasbaarheid van grond wordt bepaald door civiel-technische eigenschappen en door de mate van chemische verontreiniging. Milieueisen richten zich uitsluitend op chemische verontreiniging en de mate waarin deze vrij kan komen (uitlogen). Voor het bepalen daarvan zijn in Nederland gestandaardiseerde protocollen opgesteld.

Tuijnman (2001) onderscheidt vier soorten grond:

- 1 Schone grond. Deze grond bevat minder verontreinigende componenten dan de streefwaarden of voldoet aan de samenstellingseisen uit bijlage 1 van het *Bouwstoffenbesluit* (BSB). Schone grond is vrij toepasbaar.
- 2 Licht verontreinigde grond. Deze grond bevat *minder* verontreinigingen dan de interventiewaarden of voldoet aan de samenstellingseisen uit bijlage 2 BSB. Grond waarbij stoffen slechts in beperkte mate uitlogen, wordt ingedeeld in categorie 1. Grond waarbij de verontreiniging sterker uitlooft is ingedeeld in categorie 2. Deze grond mag niet worden toegepast in een werk.
- 3 Ernstig verontreinigde grond. Deze grond bevat *meer* verontreinigingen dan de interventiewaarden of samenstellingseisen uit bijlage 2 BSB. Deze grond moet worden gereinigd, geïmmobiliseerd of gestort.
- 4 Gevaarlijk afval. Grond met meer verontreinigingen dan de grenswaarden

uit het *Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen* (BAGA) is gevaarlijk afval. Deze grond mag alleen op een beperkt aantal stortplaatsen worden gestort.

Voorbeelden van saneringen zijn het uit de grond halen van een olietank, het 'schoonmaken' van voormalige gasfabrieksterreinen, tankstations, stortplaatsen of locaties waar zich een calamiteit heeft voorgedaan.

Bij een sanering kan grond vrijkomen, grond worden toegepast of er kan sprake zijn van een combinatie van beide. Er kunnen twee varianten saneringen worden onderscheiden: de multifunctionele en de functionele saneringen. Bij een multifunctionele sanering wordt de bodem zo gereinigd dat deze geschikt wordt gemaakt voor alle mogelijke vormen van bodemgebruik. Na een functionele sanering zijn er beperkingen in het gebruik of nazorgverplichtingen. Functiegericht saneren is relatief nieuw.³ De kosten van een functionele sanering liggen ongeveer 35 tot 50 procent lager dan de kosten van een multifunctionele sanering.

Organisatie bodemsanering

Het ministerie van VROM is verantwoordelijk voor de bodemsaneringsoperatie en stelt financiële middelen beschikbaar. De provincies en de gemeenten stellen meerjarenprogramma's op voor de planning en de uitvoering van saneringen. Gemeente en provincie kunnen opdrachtgever zijn, maar ook bedrijven en particulieren kunnen als opdrachtgever fungeren. De opdrachtgever stelt een adviseur aan die een saneringsplan en bestek opstelt, verantwoordelijk is voor de directievoering en verantwoordelijk is voor de milieukundige begeleiding. Daarnaast zoekt de opdrachtgever een aannemer die op basis van het saneringsplan en het bestek de uitvoering ter hand neemt. Het streven is dat marktpartijen voor driekwart de bodemsaneringen financieren en de overheid voor één kwart. Momenteel is de financiering van saneringen door marktpartijen ongeveer even groot als de financiering door de overheid. In 2005 is 399 miljoen euro besteed aan bodemsaneringsoperaties (onderzoek en saneringen).

1.5 Juridisch kader

Van de wetten die het gebruik en beheer van de bodem regelen, is de Wet bodembescherming (WBB) één van de belangrijkste. Het is een raamwet waarin op hoofdlijnen twee soorten bepalingen zijn opgenomen, ten eerste regels ter bescherming van de bodem en/of het grondwater en ten tweede regels voor de

³ <http://www.vrom.nl/Docs/bodem/KS12122001.pdf>

sanering van de bodem. De wet betreft zowel de landbodem (de 'droge' bodem) en het grondwater alsook de waterbodem (de 'natte' bodem). De Wet bodembescherming verstaat onder saneren: het beperken en zo veel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan of van dreigende verontreiniging van de bodem. Met de sanering van de bodem zijn vaak grote financiële belangen gemoeid, waardoor er in veel gevallen een spanningsveld heerst tussen ecologische en economische belangen.

De regelgeving voor bodembeheer en bodemsanering is sterk in ontwikkeling. Naast wijzigingen in de WBB voor de uitvoering van saneringen, is een belangrijke wijziging de inwerkingtreding van het Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer (BUB, ook bekend als Kwalibo) en het Besluit bodemkwaliteit (BBK). Kwalibo wordt gefaseerd ingevoerd sinds oktober 2006. Het stelt regels aan de uitvoering van werkzaamheden in de bodem- en bouwstoffensector en stelt eisen aan de uitvoerders. Met een certificaat moeten de zogenoemde bodemintermediairs aantonen dat hun bedrijf aan de kwaliteitseisen voldoet. Daarnaast moet de bodemintermediair erkend zijn om een bepaalde activiteit te mogen uitvoeren. Onder de reikwijdte van Kwalibo vallen bodembeschermende voorzieningen, bodemonderzoek, bodemsanering en grondreiniging. De certificering en accreditatie gelden voor bodemintermediairs: aannemers, ingenieursbureaus, milieukundige begeleiders, laboratoria en reinigers.

Bepalingen ter bescherming van de bodem

De preventieve bepalingen van de Wet bodembescherming zijn bedoeld om nieuwe gevallen van bodemverontreiniging te voorkomen. Veel van deze wetgeving is in algemene maatregelen van bestuur (16), ministeriële regelingen (24) en circulaire (3) uitgewerkt. Enkele meer bekende algemene maatregelen van bestuur zijn het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (BOOT) en het Bouwstoffenbesluit bodembescherming en oppervlaktewaterenbescherming.

Eén van de belangrijkste preventieve bepalingen van de Wet bodembescherming staat in artikel 13 van deze wet. Dit artikel valt in twee delen uiteen, namelijk in een zorgplichtbepaling (verplichte bescherming van de bodem tegen verontreiniging of aantasting) en een herstelplichtbepaling (verplichting tot het treffen van onverwijld maatregelen bij verontreiniging of aantasting van de bodem). In veel strafrechtelijke milieuonderzoeken wordt op grond van dit artikel opgetreden.

Bepalingen voor de sanering van de bodem

Naast preventieve bepalingen kent de Wet bodembescherming ook bepalingen voor de sanering van de bodem. Er kunnen daarbij vier soorten situaties worden onderscheiden:

- 1 Historische verontreinigingen (ontstaan voor 1 januari 1987);
- 2 Nieuwe verontreinigingen (ontstaan na 1 januari 1987);
- 3 Ongewone voorvallen;
- 4 Verontreinigde waterbodems.

Historische verontreinigingen

Voor oude en nieuwe gevallen van bodemverontreiniging gelden verschillende regimes. De datum van 1 januari 1987 wordt in zowel de praktijk als in de literatuur gehanteerd om de oude en nieuwe gevallen te onderscheiden. De verontreinigingen veroorzaakt voor deze datum worden historische verontreinigingen genoemd. De Wet bodembescherming is mede gericht op het saneren van ernstige gevallen van deze historische verontreinigingen. In beginsel dienen de eigenaren, erfpachters of gebruikers van de grond op basis van vrijwilligheid hun mogelijk verontreinigde bodem te onderzoeken en te saneren, maar als zij dat niet doen, kan de overheid hen daartoe dwingen. Indien zij niet tot sanering kunnen worden verplicht, moet de overheid hierin voorzien. Daartoe kent het Rijk de provincies en gemeenten een bijdrage toe. Er bestaan mogelijkheden om de kosten te verhalen op de veroorzaker. De historische gevallen van verontreiniging komen onder andere aan het licht omdat burgemeester en wethouder verplicht zijn aan Gedeputeerde Staten een opgave te doen van hun bekende gevallen van ernstige bodemverontreiniging. Gedeputeerde Staten kunnen in deze gevallen een nader onderzoek en/of tijdelijke beveiligingsmaatregelen bevelen. De eigenaar, erfpachter of gebruiker van de grond kunnen zij onder voorwaarden bevelen tot nader onderzoek, dan wel saneringsonderzoek, dan wel een sanering. Gedeputeerde Staten stellen uiteindelijk bij beschikking vast of er sprake is van ernstige verontreiniging. Daarbij wordt vastgesteld per wanneer sanering noodzakelijk is. Zij kunnen beveiligingsmaatregelen en beperkingen aan het gebruik van de bodem voorschrijven. In de meeste gevallen dient een saneringsplan te worden geschreven, dat instemming behoeft van Gedeputeerde Staten. Hierbij dient de sanering zodanig te worden uitgevoerd dat de bodem ten minste geschikt wordt gemaakt voor de functie die het na de sanering krijgt, waarbij het risico voor mens, plant of dier als gevolg van blootstelling aan de verontreiniging zo veel mogelijk wordt beperkt. Ook dient het risico van de verspreiding van resterende verontreinigende stoffen zo veel mogelijk te worden beperkt. Na afloop van de sanering moet aan Gedeputeerde Staten een schriftelijk verslag worden aangeleverd, waarin onder meer, indien toepasselijk, de hoeveelheid en kwaliteit van afgegraven verontreinigde grond en de bestemming van deze grond moet zijn vermeld. Ook van nieuw aangevoerde grond dient de kwaliteit en herkomst bekend te zijn. Indien na de sanering nog (een rest)verontreiniging in de bodem aanwezig is en er gebruikbeperkingen gelden, moet met instemming van

Gedeputeerde Staten, een nazorgplan worden opgesteld. In dit plan staan onder andere de genoemde beperkingen. Ook kunnen er beheersmaatregelen in zijn opgenomen. Aan het nazorgplan kunnen door Gedeputeerde Staten nadere voorschriften worden verbonden, waaronder het stellen van financiële zekerheid.

Nieuwe verontreinigingen

Het eerder besproken artikel 13 van de Wet bodembescherming gaat ervan uit dat nieuwe verontreinigingen moeten worden voorkomen en, indien zij zich toch voordoen, geheel moeten worden verwijderd. In artikel 27 van deze wet is een meldplicht opgenomen voor tijdens de bodemwerkzaamheden veroorzaakte verontreiniging of aantasting van de bodem. Zo spoedig mogelijk dient melding gemaakt te worden bij Gedeputeerde Staten van de provincie. Naar aanleiding van de melding stellen Gedeputeerde Staten in een beschikking vast of sprake is van ernstige bodemverontreiniging. Totdat een beschikking is afgegeven, dient de uitvoerder zich van saneringsactiviteiten en andere bodemactiviteiten te onthouden.

Indien sprake is van een spoedlocatie, dat wil zeggen een geval van ernstige bodemverontreiniging, wordt in de beschikking bepaald wanneer uiterlijk met de sanering dient te worden begonnen. Op last van Gedeputeerde Staten kunnen beveiligingsmaatregelen worden getroffen. Alvorens tot sanering kan worden overgegaan, moet een saneringsplan worden geschreven. Dit plan behoeft de instemming van Gedeputeerde Staten, die hieraan eventueel nadere voorschriften kunnen verbinden. De sanering dient conform het saneringsplan te worden uitgevoerd. Een locatie is adequaat gesaneerd als het evaluatierapport is goedgekeurd door het bevoegd gezag. Sinds 1 juli 2007 is het Besluit Uniforme Saneringen van kracht. Dit besluit maakt het mogelijk om eenvoudige saneringen sneller en efficiënter te kunnen uitvoeren. Voor saneringen die voldoen aan de randvoorwaarden van het besluit, hoeft geen saneringsplan meer te worden opgesteld, maar kan worden volstaan met een melding bij het bevoegd gezag. De meldingsprocedure duurt 5 dagen tot maximaal 5 weken, terwijl dit voorheen 15 tot 30 weken was. Kattenberg en Van der Gun (2007) verwachten dat in de komende jaren 58 procent van alle saneringen als uniforme saneringen worden uitgevoerd.

Ongewone voorvallen

Indien ten gevolge van een ongewoon voorval (calamiteit of andere bijzondere gebeurtenis) een geval van ernstige verontreiniging ontstaat of de bodem ernstig aangetast is of dreigt te worden, nemen Gedeputeerde Staten, indien nog noodzakelijk, onverwijld de naar hun oordeel vereiste maatregelen ten einde de oorzaak van de verontreiniging of aantasting weg te nemen en de

verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zo veel mogelijk ongedaan te maken. Bij oppervlaktewater berust deze bevoegdheid in principe bij de waterkwaliteitsbeheerder.

Verontreinigde waterbodems

Bij waterbodems wordt een onderscheid gemaakt in rijkswateren en regionale wateren. Bij bodemsanering van de rijkswateren is de minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegd gezag. Deze minister stelt jaarlijks een saneringsprogramma vast. Bij de regionale wateren is de waterkwaliteitsbeheerder als bevoegd gezag aangewezen. Saneringsplannen behoeven in zo'n geval de instemming van Gedeputeerde Staten. Bij provinciale verordening kunnen nadere regels worden gesteld. Er zijn bijzondere bepalingen van toepassing met betrekking tot onderhoudsbaggerwerk.

1.6 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken worden in chronologische volgorde de onderzoeksvragen beantwoord. Dat betekent dat in hoofdstuk 2 de aard en het aantal bodemsaneringen in Nederland wordt beschreven. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de gelegenheden in de logistieke keten van de bodemsaneringen om criminaliteit te plegen. Eveneens wordt beschreven welke actoren van deze gelegenheden gebruik zouden kunnen maken. Hoofdstuk 4 gaat in op het toezicht en de handhaving bij bodemsaneringen. In hoofdstuk 5 staan motieven en verklaringen voor het plegen van criminaliteit bij bodemsaneringen centraal. In hoofdstuk 6 wordt de omvang van de criminaliteit behandeld. De directe en indirecte gevolgen van de criminaliteit komen in hoofdstuk 7 aan de orde. In hoofdstuk 8 staan de criminaliteitsrelevante factoren centraal en in hoofdstuk 9 is een verwachting voor de criminaliteit bij bodemsaneringen geschetst. Afgesloten wordt met de conclusies van dit onderzoek.

2

Bodemsaneringen

In 1980 bleek de grond in een woonwijk in Lekkerkerk ernstig verontreinigd te zijn met chemisch afval. Door de verontreiniging ontstonden er gaten in de was en vergingen waterleidingen. Uiteindelijk is de woonwijk afgebroken en de grond afgegraven. Voor 1980 hadden de politiek en de politie nauwelijks aandacht voor problemen met ernstig verontreinigde grond.

Sommige typen verontreiniging zijn duidelijk te koppelen aan de (voormalige) aanwezigheid van een bepaalde bedrijfstak. Zo kan bodemverontreiniging door minerale olie zich voordoen bij benzinestations en garages. Bij voormalige chemische wasserijen worden de gechloreerde koolwaterstoffen TRI en PER aangetroffen. Vervuiling met cyanide en koolwaterstoffen komt voor op voormalige gasfabrieksterreinen. Landbouwgrond kan verontreinigd zijn met resten van bestrijdingsmiddelen. Zo komt DDT dat al sinds de jaren zeventig verboden is, nog in de grond voor omdat deze stof slecht afbreekbaar is.⁴

De bodem kan verontreinigd zijn als gevolg van:

- stort/lozing van afvalstoffen, slib, proceswater;
- op- en overslag van (vloeistof)stoffen;
- (voormalige) bedrijfsactiviteiten;
- het werken met verontreinigde stoffen zonder bodembeschermende voorzieningen;
- verspreiding vanaf aangrenzende terreinen;
- neerslag van verontreinigde stoffen uit de lucht.

De belangrijkste redenen om een bodem te saneren, zijn: het bouwrijp maken van de grond (38%), het onderhoud dan wel herstel van bodemschade (18%), het aanpakken van risico's bij huidig of toekomstig gebruik (9%) en de aan- en verkoop van grond (7%) (RIVM, 2007).

Ernstig vervuilde grond is afval en heeft daarmee een negatieve waarde. Door ernstig vervuilde grond met schonere grond te vermengen, krijgt de grond een positieve waarde: het is bruikbaar als grondstof of als bouwstof. Wanneer verschillende soorten verontreinigde grond gemengd worden, wordt het geheel schoon dan wel licht verontreinigd. Als een partij grond met een teveel aan arseen wordt gemengd met een partij met een teveel

⁴ <http://www.milieucentraal.nl/pagina?onderwerp=Bodemvervuiling>

aan koper en een partij met een teveel aan zink, kan het geheel schoon dan wel licht verontreinigd zijn. Immers de waarden voor arseen, zink en koper kunnen dalen tot onder de natuurlijke waarden.

In de periode 1980 tot 2004 zijn landelijk circa 11.000 locaties gesaneerd. Het ging vooral om saneringen in stedelijke gebieden en in Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland. Het aantal meldingen van nieuwe bodemverontreinigingen⁵ schommelt in de periode 2000–2005 tussen de 150 en 250 (RIVM, 2006).

Het aantal uitgevoerde bodemsaneringen vertoont een stijgende lijn, in 2006 zijn meer dan 1.500 bodemsaneringen afgesloten (zie tabel 2.1). De ontwikkeling van het aantal uitgevoerde onderzoeken is minder duidelijk, zo is het laatste jaar het aantal 'nadere onderzoeken' afgenomen, terwijl het aantal oriënterende onderzoeken is toegenomen (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1

Aantal historische onderzoeken, oriënterende onderzoeken, nadere onderzoeken, beschikkingen spoedsaneringen en saneringen in de periode 2000–2006							
Omschrijving	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Historisch Onderzoek (HO)							4.136
Oriënterend Onderzoek (OO) - incl. SEB					1.641	1.635	2.370
Oriënterend Onderzoek (OO) - excl. SEB	1.333	797	829	546	1.113	749	1.452
Nader Onderzoek (NO)	1.588	1.560	1.347	1.442	1.575	1.569	1.308
Beschikking ernstig / urgent / spoed	762	1.024	746	1.015	1.060	1.093	664
Beschikking ernstig / niet-urgent / geen spoed	539	323	358	255	319	357	254
Gesaneerd	1.159	1.097	728	986	1.218	1.447	1.526

Bron: RIVM, 2007

Het huidige bodemsaneringsbeleid is erop gericht dat voor 2030 de volledige werkvoorraad bodemsaneringen moet zijn onderzocht. De spoedeisende locaties moeten voor 2015 zijn gesaneerd. De totale werkvoorraad wordt geschat op ongeveer 425.000 locaties. Dit betekent dat er per jaar ruim 17.000 onderzoeken moeten worden verricht. De verwachting is dat 58.000 locaties daadwerkelijk gesaneerd moeten worden. Dat zijn er 2.300 per jaar. Het aantal spoedlocaties wordt geschat tussen de 12.000 en 14.000. Om deze locaties voor 2015 aan te pakken, moeten er jaarlijks 1.200 tot 1.400

⁵ Verontreinigingen die na 1 januari 1987 zijn ontstaan.

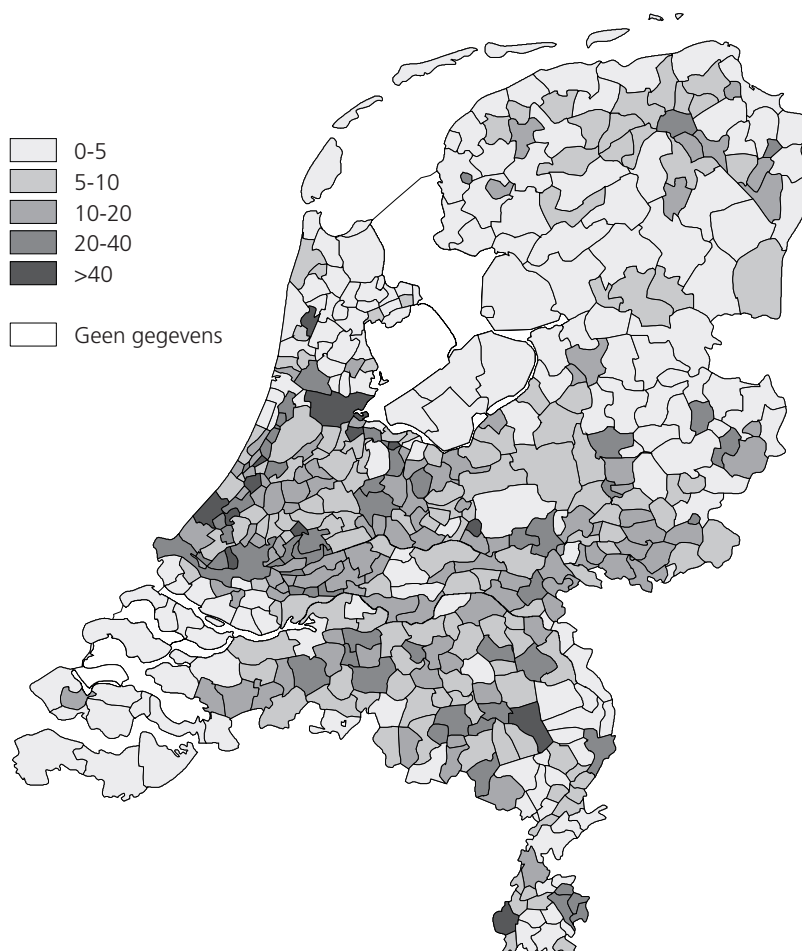
worden gesaneerd. In 2006 zijn in totaal 1.526 locaties gesaneerd (tabel 2.1). Dit is voldoende om alle spoedlocaties voor 2015 te saneren, maar de totale werkvoorraad zal in dit tempo pas rond 2045 gesaneerd zijn. Overigens vertoont het aantal saneringen sinds 2002 een sterke stijging.

Het aantal te saneren locaties bleek in het verleden moeilijk vast te stellen en is dan ook vaak veranderd (Algemene Rekenkamer, 2005). Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) wijst op een nieuwe categorie bodemverontreinigingen (RIVM, 2006). Een aantal saneringen dat in het verleden en dan vooral in de jaren tachtig is uitgevoerd, blijkt niet voldoende. Het RIVM beschrijft twee mogelijke oorzaken. Ten eerste bestond er minder goed inzicht in de chemische verspreiding van stoffen en ten tweede zijn saneringen niet altijd voldoende zorgvuldig uitgevoerd. Dit impliceert dat het aantal saneringen de komende jaren verder kan toenemen.

Het aantal locaties dat nog gesaneerd moet worden, is niet gelijkmatig verdeeld over Nederland. De meeste liggen in de Randstad, het midden en het zuiden van het land (zie figuur 2.1).

Figuur 2.1

Geografische spreiding van het aantal nog te saneren locaties per km² per gemeente in 2005



Bron: RIVM, 2006

3

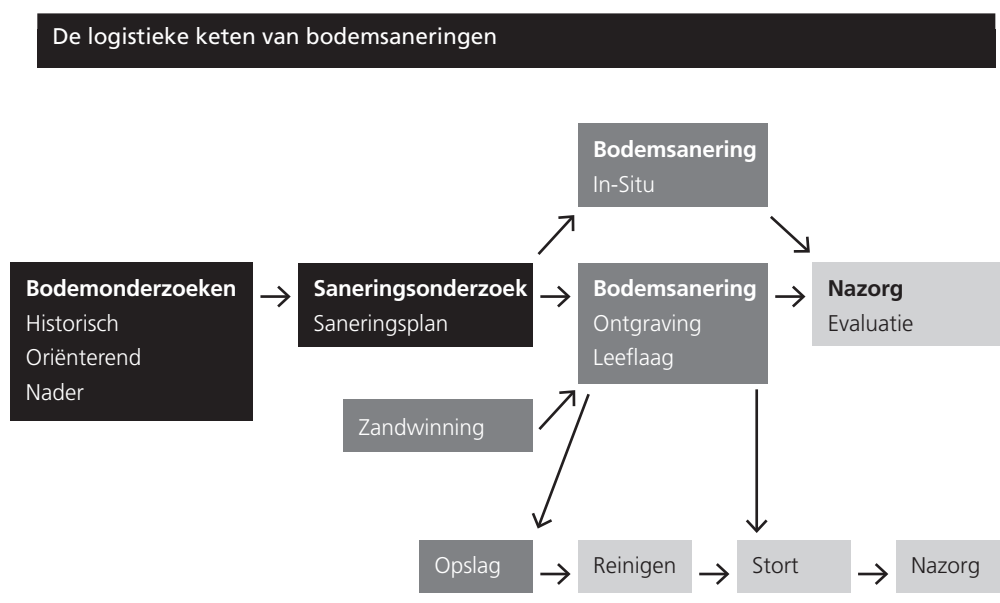
Gelegenheden voor criminaliteit

In dit hoofdstuk wordt gezien welke gelegenheden voor het plegen van criminaliteit zich voordoen bij bodemsanering. Ook wordt beschreven welke actoren van deze gelegenheden voor criminaliteit gebruik zouden kunnen maken. Paragraaf 3.1 beschrijft de logistieke keten van bodemsaneringen en in paragraaf 3.2 worden de gelegenheden in die keten beschreven. Paragraaf 3.3 behandelt de criminele gelegenheden voor actoren en in paragraaf 3.4 wordt het bodemsaneringsnetwerk beschreven.

3.1 Logistieke keten van bodemsaneringen

Bij bodemsanering worden drie fasen onderscheiden: de voorbereidingsfase, de uitvoeringsfase en de afrondingsfase. In figuur 3.1 zijn deze fasen verschillend gearceerd.

Figuur 3.1



Inmiddels wordt er al ongeveer dertig jaar in Nederland onderzoek gedaan naar verontreiniging van de bodem. Van vrijwel iedere locatie is bekend of de bodem al dan niet verontreinigd is. De verdachte locaties zijn geïnventariseerd in het kader van het Landsdekkend Beeld. Indien van locaties niet bekend is of zij vervuild zijn, dient een zogenaamd historisch onderzoek te worden uitgevoerd. Zo wordt vastgesteld of de grond verontreinigd is en gesaneerd moet worden. De verdenking is meestal gebaseerd op een vermelding in de Hinderwet en in milieuarchieven van gemeenten en provincies. Het belangrijkste onderdeel van een historisch bodemonderzoek is het door middel van een archiefstudie vaststellen of verdachte activiteiten daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en welke eventuele andere verdachte activiteiten er nog meer hebben plaatsgevonden. Bij een historisch bodemonderzoek worden nog geen boringen in de bodem verricht, maar worden gegevens uit hinderwetvergunningen, gegevens van Kamer van Koophandel en Kadaster en luchtfoto's onderzocht. Ook kan de locatie worden bezocht en kunnen omwonenden en (ex-)werknemers worden geïnterviewd. Als blijkt dat verdachte activiteiten hebben plaatsgevonden, vindt een oriënterend onderzoek plaats.

Het oriënterend onderzoek heeft tot doel om vast te stellen of er daadwerkelijk sprake is van een bodemverontreiniging. Naast de resultaten van het historische bodemonderzoek vindt er in een oriënterend onderzoek een beperkte monsterneming plaats.

Indien de resultaten van het oriënterende bodemonderzoek aanwijzingen bevatten voor de aanwezigheid van een ernstige bodemverontreiniging, wordt een nader bodemonderzoek uitgevoerd. In een nader bodemonderzoek worden de omvang en de ernst van de verontreiniging vastgesteld. Op basis van de resultaten wordt beoordeeld of de omvang van de verontreiniging groter is dan 25 m³ grond of 100 m³ grondwater. Mocht de verontreiniging inderdaad groter zijn, dan is er sprake van een geval van ernstige bodemverontreiniging. Vervolgens wordt een risicoanalyse uitgevoerd waarin de risico's voor mens en milieu worden geanalyseerd. Afhankelijk van de omvang van de verontreiniging stelt het bevoegd gezag in een beschikking vast of sanering noodzakelijk is. Wanneer dit het geval is wordt, afhankelijk van de risico's voor mens en milieu, vastgesteld of er sprake is van een locatie met spoed. Zo ja, dan moeten onmiddellijk maatregelen worden genomen om de risico's weg te nemen. In die gevallen waar een bodemsanering noodzakelijk of gewenst is, dient een saneringsplan, eventueel voorafgegaan door een saneringsonderzoek, te worden opgesteld. In een saneringsonderzoek wordt onderzocht wat –ook economisch gezien– de meest geschikte manier van saneren is.

Indien sprake is van een beperkte bodemverontreiniging kan de sanering uitgevoerd worden op basis van het Besluit Uniforme Saneringen (BUS).⁶ Voor eenvoudige kortdurende saneringen is geen beschikking meer nodig, maar kan volstaan worden met een aanvangsmelding. Een saneringsplan is niet noodzakelijk. De beschreven keten in figuur 3.1 geldt dan ook niet voor BUS-saneringen.

Als een ernstige dan wel omvangrijke verontreiniging is vastgesteld, wordt door het milieuadviesbureau een saneringsplan opgesteld. In overleg met de opdrachtgever wordt bepaald welke saneringsvariant wordt gekozen: een multifunctionele of een functionele sanering. Bij de functionele saneringsvariant wordt een aantal verschillende mogelijkheden onderscheiden, onder meer een sanering met een stabiele eindsituatie of een sanering met eeuwigdurende nazorg. Aangegeven wordt wat het doel van de sanering is, wat de uitgangspunten zijn en wat het stappenplan van de sanering zal zijn. In het saneringsplan wordt een overzicht gegeven van de vergunningen, meldingen en toestemmingen die noodzakelijk zijn voor de uitvoering.

Het saneringsplan moet wettelijk gezien de volgende onderdelen bevatten:

- een beschrijving van de resultaten van de reeds verrichte bodemonderzoeken;
- het tijdstip waarop met de sanering begonnen wordt;
- de hoeveelheid te ontgraven en/of te reinigen grond;
- de methode van reiniging en bij ontgraven de bestemming van de grond;
- de hoeveelheid te onttrekken en/of te reinigen grondwater.

Voordat met de uitvoering van de sanering begonnen kan worden, wordt het saneringsplan beoordeeld en dient het bevoegd gezag een beschikking af te geven. Daarbij wordt bepaald of er sprake is van een spoedlocatie. Voor het goedkeuren van het saneringsplan en het afgeven van een beschikking staat in principe een termijn van 13 weken, maar deze kan met nog eens 13 weken worden verlengd.⁷

Het saneringsplan wordt uitgevoerd door een aannemer (die vaak weer een onderaannemer aanstelt) onder toezicht van de directievoerder. Na goedkeuring van het saneringsplan moet twee weken voor de start van de sanering een aanvangsmelding bij het bevoegd gezag gedaan worden.

⁶ Wet bodembescherming, art. 39.

⁷ <http://hmbgroep.nl/bodem/saneringsplan.htm>

Verontreinigde grond wordt al naar gelang de mate van vervuiling in delen afgegraven. Op basis van de aard en mate van vervuiling wordt het verdere traject van de grond bepaald.

Indien na een sanering een verontreiniging in de bodem aanwezig blijft, moet worden beschreven welke beperkingen er zijn voor het gebruik van de bodem en welke maatregelen naar verwachting nodig zijn om de bodem en het grondwater verder te beschermen. Dit is de nazorg.

Bij een sanering van een ernstig verontreinigde bodem kunnen verschillende beschikkingen noodzakelijk zijn:

Beschikking ernst/spoed: een beschikking conform de Wet bodembescherming, hierin wordt vastgesteld of er sprake is van een ernstig geval van bodemverontreiniging en of de locatie met spoed (voor 2015) moet worden gesaneerd.

Beschikking saneringsplan: een beschikking ter goedkeuring van een saneringsplan voor de aanpak van een geval van verontreiniging.

Beschikking evaluatierapport: een beschikking om in te stemmen met het evaluatierapport dat na een sanering is opgesteld.

Beschikking nazorgplan: een beschikking om in te stemmen met het na de sanering ingediende nazorgplan.

3.2 Gelegenheden in de logistieke keten

Vorbereidingsfase

Bodemonderzoek

Historisch
Oriënterend
Nader

- Niet uitvoeren bodemonderzoeken
- Niet volgens protocollen uitvoeren van bodemonderzoeken
- Gebruiken van verouderd bodemonderzoek
- Vervalsen analyserapport bodemonderzoek
- Onvolledige verstrekking resultaten bodemonderzoek aan bevoegd gezag

Saneringsonderzoek

Opstellen saneringsplan

- Niet indienen saneringsplan
- Starten met saneren voordat bodemonderzoeken zijn afgerond of voordat de vergunning is verstrekt

In de Wet bodembescherming is een aantal besluiten opgenomen die een plicht inhouden om onderzoek uit te voeren naar de aard en mate van verontreiniging van de bodem. Worden deze onderzoeken niet uitgevoerd, dan levert dit een overtreding van de Wet bodembescherming op. In protocollen is vastgelegd hoe de verschillende bodemonderzoeken moeten worden verricht. Zo is in een protocol beschreven hoe en hoeveel boringen er in de bodem moeten worden genomen. Meerdere respondenten hebben voorbeelden genoemd van monsternemingen die niet volgens protocol zijn uitgevoerd. Volgens de onderzoeksprotocollen voor het nemen van grondmonsters moet over het te bemonsteren terrein een denkbeeldig raster worden geplaatst, in het raster moeten op vaste afstanden grondmonsters worden genomen. Een respondent noemde een casus waar op slechts twee plekken aan de randen van het raster een monster was genomen. In een ander voorbeeld werd een container geplaatst op het deel van het terrein waarvan vermoed werd dat dit het meest vervuild zou zijn. Als in de bodemrapporten vervolgens wordt gesteld dat er volgens de protocollen is gewerkt, dan is er sprake van valsheid in geschrifte en tevens van oplichting. Door geen grondmonsters te nemen op de delen van de locatie met de grootste vervuiling, wordt de kans groter dat de resultaten van de monsterneming een schoner resultaat opleveren dan als er volgens de protocollen was gewerkt. Het gevolg is dat op papier de grond minder verontreinigd is en de sanering voordeliger kan worden uitgevoerd. Hoe minder verontreinigd de grond is, hoe lager de kosten. Een gevolg zou kunnen zijn dat grond met een verontreiniging categorie 2 wordt verwerkt als grond met een categorie 1-verontreiniging. Om dit te voorkomen zouden toezichthouders bij de monsterneming aanwezig moeten zijn. Dit is nu eerder uitzondering dan regel.

Historisch bodemonderzoek is vijf jaar geldig, daarna moet een nieuw onderzoek worden uitgevoerd. Nieuw onderzoek kost geld en tijd. Het kan daarom aantrekkelijk zijn om verouderd bodemonderzoek te gebruiken.

In de interviews is een aantal voorbeelden genoemd van het aanpassen van meetwaarden van een grondmonster. Zo heeft een opdrachtgever zeven keer een milieukundig rapport van het milieuadviesbureau herschreven. Het doel was de saneringen goedkoper uit te kunnen laten voeren. Er is dan sprake van oplichting en valsheid in geschrifte.

Indien de grond schoner is dan op basis van de bodemonderzoeken verwacht wordt, kan de uitvoerder wel hogere kosten in rekening brengen. De grondverwerker accepteert de grond als ernstig verontreinigde grond, maar kan deze mogelijk zonder bewerking verkopen als schone dan wel licht verontreinigde grond. Indien deze handelingen bewust worden gepleegd, is er sprake van oplichting.

Hieronder wordt een casus beschreven waar weliswaar de benodigde bodem-onderzoeken waren verricht, maar waar niet gewacht is op de uitslagen. Dat betekende dat het bevoegde gezag geen beschikking kon hebben verstrekt voor de sanering en daarmee werd de Wet bodembescherming overtreden. Toezicht-houdende en handhavende instanties controleren in de regel alleen locaties waarvoor een saneringsplan is ingediend. Zij gaan zelden actief op zoek naar illegale saneringen.

Een gerenommeerd (gecertificeerd) bedrijf, dat activiteiten in de gehele saneringsketen verricht, kreeg de opdracht om een waterbodem te saneren. Het bedrijf begon medio februari met het baggeren van 12.000 m³ en dat duurde tot eind mei. Op 31 mei verscheen het concept onderzoeksverslag en op 6 juni het eindverslag. Uit dit onderzoek bleek er sprake van een categorie 3-verontreiniging met DDT en in de dammen bleek asbest te zitten. De vrijgekomen bagger was over het land uitgereden. Er was geen melding in het kader van de WBB gedaan. De winst die behaald werd, bedroeg €750.000 terwijl de boete €15.000 was.

Laboratoria analyseren bodemonsters waarbij het standaardstoffenpakket wordt onderzocht. Dat betekent dat gekeken wordt naar de mate waarin een aantal stoffen (met name zware metalen) in de grond aanwezig is. De milieukundig adviseurs moeten zelf aangeven naar welke andere stoffen het laboratorium moet zoeken. Stel dat niet standaard de waarde voor benzeen wordt gemeten, maar er naar verwachting veel benzeen in de te meten grond aanwezig is, dan kan het aantrekkelijk zijn geen meting van benzeen aan te vragen. Is de meting volgens het vaste stoffenpakket in orde dan beschikt men op papier over schone grond. In werkelijkheid is deze grond echter verontreinigd, alleen is dit niet gemeten. Er bestaat dus een gelegenheid om niet alles te melden. De milieuadviseur moet op basis van de Wet bodembescherming⁸ alle aanwezige stoffen in beeld brengen.

Een sanering moet op basis van de Wet bodembescherming worden uitgevoerd op basis van een saneringsplan. Het saneringsplan moet aan een aantal eisen van de Wet bodembescherming voldoen (WBB, art. 28, 38 en 39). Het saneringsplan moet zijn goedgekeurd door Gedeputeerde Staten. Het niet uitvoeren volgens het saneringsplan kan een misdrijf op basis van de Wet economische delicten opleveren.

⁸ Hoofdstuk 11 WBB lid 2.

Uitvoeringsfase

Bodemsanering In-situ Ontgraving Grondwinning Aanbrengen leeflaag Afvoer verontreinigde grond Verwerking verontreinigde grond	• Illegaal saneren • Niet daadwerkelijk uitvoeren van het saneringsplan • Mengen van delen grond met een verschillende verontreiniging • Misbruik analyserapporten • Afvoer van verontreinigde grond naar niet-vergunde onderneming
--	---

Een sanering kost tijd en kan veel geld kosten. Bij bouwprojecten wordt niet altijd rekening gehouden met langdurige bodemonderzoeken en de hoge kosten voor sanering. Een opdrachtgever kan al een contract met een aannemer hebben afgesloten voor de uitvoering van de bouwactiviteiten. Het kan dan aantrekkelijk zijn om de sanering zonder vergunning, dus illegaal uit te voeren. In dat geval wordt de Wet bodembescherming overtreden. Grondwerken waarbij een verhoogde kans is op een illegale sanering zijn volgens het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (2007):

- de revitalisering en herstructurering van bedrijfsterreinen;
- de aanleg van wegen en infrastructuur;
- woningbouw en utiliteitsbouw in stedelijke gebieden;
- dijkverhogingen en verbredingen;
- de aanleg van parkeergarages in stedelijke gebieden.

Een toezichthouder noemde een voorbeeld van het uitvoeren van een sanering zonder dat een saneringsplan was ingediend. Een milieuadviesbureau had aan de opdrachtgever aangegeven dat een laag grond verontreinigd was en dat nader onderzoek uitgevoerd moest worden. De opdrachtgever bevond zich in de lastige situatie dat de aannemer binnenkort met de bouw wilde beginnen. De opdrachtgever heeft toen de aannemer in een weekend de verontreinigde grond laten afgraven en nieuwe grond laten storten.

Vooraf in de grote gemeenten is het lastig vast te stellen, of en waar illegale saneringen plaatsvinden. Gevolg is dat ze ongemerkt doorgang kunnen vinden.

Een andere mogelijkheid is een sanering alleen op papier uit te voeren. In dat geval worden bodemonderzoeken uitgevoerd en een verontreiniging vastgesteld waarvoor een saneringsplan wordt opgesteld. Maar dit plan wordt niet uitgevoerd.

Er is dan sprake van valsheid in geschrifte en oplichting. Deze gelegenheid bestaat omdat een gesaneerde locatie zelden wordt gecontroleerd. Bovendien wordt een deel van de saneringslocatie bebouwd, waardoor het achteraf moeilijk is om vast te stellen hoe vuil de grond was.

Bij functionele saneringen wordt een schone leeflaag op de verontreinigde grond aangebracht. Niet altijd blijkt deze leeflaag daadwerkelijk schone grond te bevatten. Soms wordt er categorie 1-grond gebruikt en uit onderzoek van de VROM-Inspectie uit 2004 bleek dat in een aantal gevallen ernstig verontreinigde grond (categorie 2) was toegepast. Het saneringsplan wordt dan niet uitgevoerd en er is dan sprake van valsheid in geschrifte. De gelegenheid niet-schone grond als leeflaag te gebruiken is ontstaan omdat er vrijwel nooit na afloop van de sanering nog bodemonderzoeken worden gedaan.

Afwijkingen van het saneringsplan zijn eerder regel dan uitzondering. Volgens de respondenten wordt in 80 tot 90% van de saneringen afgeweken van het plan. Een van de redenen hiervoor is dat men bij het saneren tegen nieuwe zaken (verontreinigingen) kan aanlopen. Ook kan verontreinigde grond na opgraving minder verontreinigd zijn dan op basis van de analyses werd verwacht. Mogelijk komt dit doordat meer grond is afgegraven dan gepland was. Afwijkingen moeten worden gemeld bij het bevoegde gezag. Worden afwijkingen bewust niet gemeld, bijvoorbeeld om kosten uit te sparen, dan is er sprake van een misdrijf.

Bij het afgraven van verontreinigde grond kan zowel te veel als te weinig grond worden afgegraven. In het geval er te weinig wordt afgegraven, is de kans groot dat de eindsituatie van de sanering niet zal voldoen aan de saneringsdoelstelling. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005) komt naar voren dat vaak te veel grond wordt afgegraven. Gevolg is dat de kosten van een sanering sterk stijgen. Immers er moet meer grond worden afgegraven, vervoerd en verwerkt. Respondenten gaven aan dat er vrijwel altijd sprake is van een afwijking op papier. Volgens de Algemene Rekenkamer wordt er meer grond afgegraven omdat de verspreiding van de verontreiniging groter bleek dan verwacht en omdat er sprake was van een ander type verontreiniging dan op basis van het onderzoek werd verwacht. In het evaluatieverslag van een sanering wordt niet altijd aangegeven waarom er meer (of minder) grond is afgegraven. Dit is opvallend omdat wettelijk bepaald is dat deze afwijkingen beschreven moeten worden. Indien er bewust te veel grond wordt afgegraven, worden twee grondstromen met een verschillende verontreiniging gemengd. Er is dan sprake van het omkatten van grond. Dit levert de delicten diefstal en oplichting op. Het is voor een toezichthouder lastig om vast te stellen of er te veel of te weinig grond is afgegraven.

Verontreinigde grond moet gecompartmenteerd worden afgegraven: licht verontreinigde delen van de grond moeten apart van de zwaarder verontreinigde delen grond worden afgegraven. Stel dat een deel categorie 2 verontreinigd is. Als nu de categorie 2–grond met schone grond wordt afgegraven of met schone grond wordt gemengd, ontstaat bijvoorbeeld categorie 1–grond. De afzet van deze grond kost minder geld. Er is dan onder meer sprake van een overtreding van de Wet bodembescherming en valsheid in geschrifte. Alleen indien een toezichthouder op de locatie aanwezig is bij het afgraven van de grond kan deze overtreding worden vastgesteld.

De Algemene Rekenkamer (2005) constateert dat in een kwart van de onderzochte saneringen niet duidelijk was waar de vervuilde grond naar is afgevoerd en waar de schone grond vandaan komt, ondanks de wettelijke plicht dit te beschrijven. Voor het gezag bestaat er dan geen zicht op de grondstromen. Er ontstaat zodoende een gelegenheid om met grond te frauderen. In het criminaliteitsbeeld van de politie Rotterdam–Rijnmond (2007) wordt gewezen op de mogelijkheid afgegraven grond met afval te mengen. Door afval toe te voegen neemt het volume toe en kan er geld worden verdiend.

Afrondingsfase

Verwerken verontreinigde grond Evaluatie Nazorg	• Afwijken van het saneringsplan • Grond niet verwerken volgens protocollen • Niet melden afronden sanering • Frauderen met uitkomsten van het evaluatieverslag
---	--

Ernstig verontreinigde grond mag alleen door vergunde transporteurs worden afgevoerd naar vergunde verwerkers. Vrachtwagens die ernstig verontreinigde grond hebben vervoerd, moeten schoongemaakt worden. Dit kost ongeveer zo'n 1.500 euro per vrachtwagen. De reguliere weg is dus vrij kostbaar, vooral als er veel vrachtwagens ingezet worden. Wordt er niet volgens de procedures gewerkt, dan kan dat een overtreding opleveren van het Besluit stortverbod afvalstoffen. Deze gelegenheid bestaat omdat met het oog niet is vast te stellen hoe verontreinigd grond is.

Bij de afvoer maar ook later bij de opslag kunnen partijen grond met een verschillende graad van verontreiniging worden gemengd. Zoals eerder is gesteld kan het geheel dan tot categorie 1 behoren of zelfs schoon zijn.

Analyserapporten van grond blijken niet altijd te behoren bij de aangevoerde grond. In het criminaliteitsbeeld van de politie Noord-Holland-Noord (2007) wordt aangegeven dat er aanwijzingen zijn dat afvalbedrijven onderling analyserapporten ruilen die redelijk passen bij de partij grond die op dat moment moet worden verwerkt. Er is dan sprake van zowel oplichting als valsheid in geschrifte.

Ook bij de grondverwerker bestaan gelegenheden. Net als bij grondtransporten heeft de grondverwerker de gelegenheid om verschillende partijen grond te mengen. Een grondverwerker mag overigens grond die tot dezelfde categorie behoort, mengen. Ook mag een lading grond worden gesplitst. De grond die vervolgens verkocht wordt, krijgt een kwaliteitscertificaat. Mocht de grond niet voldoen aan de omschrijving van dit certificaat dan is er sprake van oplichting en valsheid in geschrifte.

Een andere gelegenheid is dat ernstig verontreinigde grond alleen op papier wordt gereinigd. Eind jaren negentig is bij een biologische grondreiniger vastgesteld dat de reinigingsinstallatie bijna twee jaar lang niet was gebruikt, terwijl de grond wel werd verkocht als zijnde gereinigd. Deze gelegenheid bestaat omdat de kwaliteit van de grond die wordt verkocht door een reiniger nauwelijks wordt gecontroleerd.

Indien een sanering niet goed is uitgevoerd, kan controle worden voorkomen door laat of helemaal geen evaluatieverslag in te dienen. Hoe later een evaluatieverslag wordt opgesteld, hoe moeilijker het is om vast te stellen of dit verslag klopt, bijvoorbeeld omdat de gesaneerde locatie al deels bebouwd is. Het opzettelijk niet tijdig afmelden van een sanering is een misdrijf dat is strafbaar gesteld in de Wet op de economische delicten.

De VROM-Inspectie (2004) heeft de evaluatieverslagen van saneringen onderzocht. Bij 15 van de 21 saneringen was niet voldaan aan de saneringsdoelstelling, terwijl in het evaluatierapport stond dat de doelstelling wel gerealiseerd was. Deze gelegenheid is ontstaan omdat er na afloop van de sanering zelden bodemonderzoek plaatsvindt.

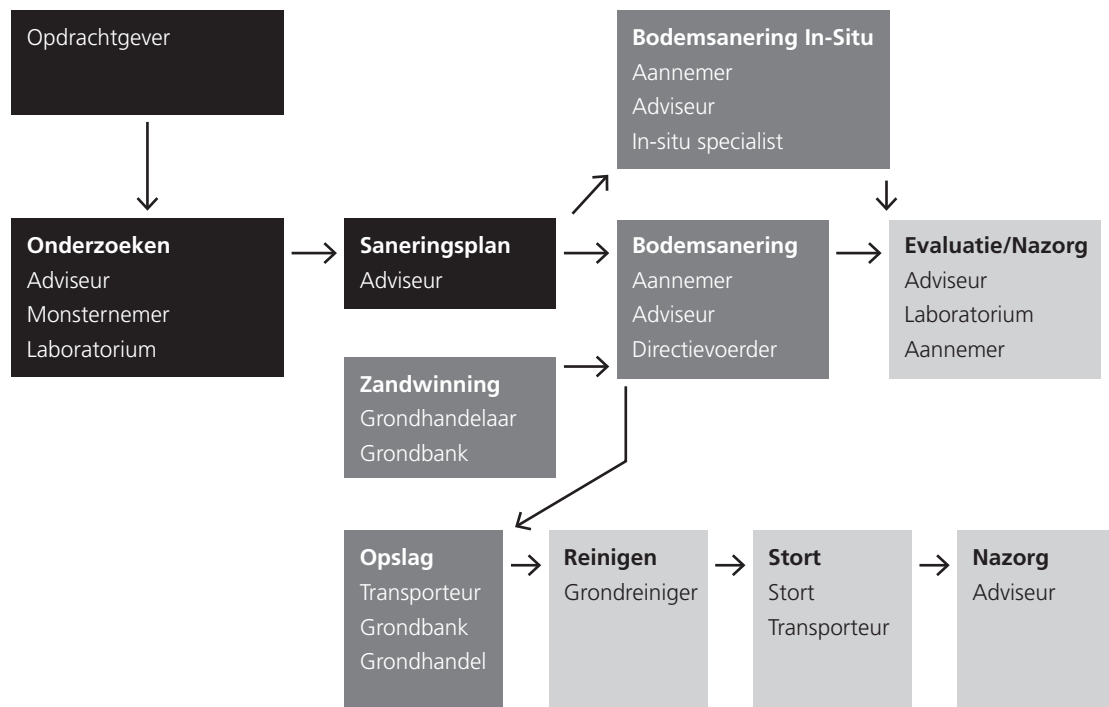
3.3 Gelegenheden per actor

In deze paragraaf worden de gelegenheden voor criminaliteit van een aantal actoren beschreven. Niet over alle actoren uit figuur 3.2 is informatie gevonden, daar wordt dan ook niet verder op ingegaan. Zo is de gelegenheid voor in-situ

specialisten niet verder uitgewerkt. In-situ specialisten zijn milieukundigen die grond kunnen reinigen zonder dat de grond hoeft te worden afgegraven.

Figuur 3.2

Actoren in de bodemsaneringsketen



Opdrachtgevers

Opdrachtgevers voor saneringen kunnen burgers, publieke, private en publiek-private partijen zijn. Een aantal ondernemingen laat veel locaties saneren. Deze ondernemingen worden ook wel aangeduid als grootsaneerders. Een opdrachtgever stelt een milieukundig adviseur aan die de onderzoeken uitvoert of laat uitvoeren. De opdrachtgever kan een directievoerder aanstellen, deze neemt dan in plaats van de adviseur de beslissingen bij de sanering.

Van den Anker (1999) beschrijft een aantal zaken waarbij opdrachtgevers onderzoeken lieten uitvoeren waarbij de resultaten vooraf met de uitvoerders werden afgesproken. Op twee internetsites⁹ gaven bedrijven aan dat zij grond als categorie I konden laten keuren en dat zij de aansprakelijkheid zouden aanvaarden, mocht achteraf blijken dat de grond sterker vervuild was. Dit is opvallend omdat vooraf niet duidelijk kan zijn in welke mate grond vervuild is. Naar de handelingen van een van deze bedrijven wordt een omvangrijk opsporingsonderzoek uitgevoerd. Het bedrijf wordt verdacht van het misbruiken van bodemrapporten en het illegaal mengen van grond. De opdrachtgever is in dit geval schuldig aan het medeplegen dan wel het doen plegen van strafbare feiten. Een opdrachtgever heeft de plicht om persoonlijk vast te stellen dat een sanering volgens de regels wordt uitgevoerd.

De VROM-Inspectie constateerde dat een opdrachtgever voor zo weinig mogelijk geld zijn probleem opgelost wil zien. Aangezien een milieukundig adviseur in de toekomst meer opdrachten wil uitvoeren, zal deze ook genegen zijn de kosten in de hand te houden. Het minimaliseren van de kosten geldt zowel voor private als publieke partijen. Ook een gemeente beschikt over een beperkt budget. Opdrachtgevers proberen daarom risico's zoveel mogelijk bij andere partijen, zoals aannemers, te leggen.

Milieukundig adviseur

De rol van een milieukundig adviseur (ook wel milieukundig begeleider genoemd en in figuur 3.2 aangeduid als adviseur) in het saneringsproces is vaak groot. De adviseur beschikt over kennis omtrent de wettelijke randvoorwaarden, de technische haalbaarheid en de financiële consequenties van bodemsaneringen. Een adviseur stelt het saneringsplan op, motiveert en verdedigt de gemaakte keuzen. Een adviseur speelt vaak een bemiddelende rol tussen de opdrachtgever en de overheid. De opdrachtgever wordt vertegenwoordigd door de directievoerder, deze neemt de daadwerkelijke beslissingen. De milieukundig adviseur kan zelf ook optreden als directievoerder. De adviseur houdt toezicht op de saneringslocatie en stelt het saneringsresultaat vast. Verder keurt hij de partijen af en aan te voeren grond. Na afronding van de werkzaamheden stelt de milieukundig adviseur het evaluatierapport op.

In 1996 onderzocht de VROM-Inspectie de bodemsaneringsketen. Bij de milieukundig adviseurs werden de volgende misstanden vastgesteld: fraude met het nemen van monsters en fraude met uitkomsten van monsters en saneringen.

⁹ Sites bekeken in juni 2007, een site was oktober 2007 niet meer toegankelijk. Omwille van privacy worden de adressen hier niet weergegeven.

In Nederland zijn er tussen de twaalf en vijftien grote milieuadviesbureaus. Groot wil zeggen bureaus met meer dan vijftig medewerkers. In totaal zijn er in Nederland rond de honderd milieuadviesbureaus actief. In vergelijking met de situatie van de jaren negentig is het aantal sterk afgenomen.

Een milieukundig adviseur werkt in een spanningsveld tussen de kosten van een sanering en het milieubelang. De milieukundig adviseur is verantwoordelijk voor de milieukundige begeleiding. Hij dient er voor te zorgen dat aan de wettelijke verplichtingen wordt voldaan. Daarentegen wil een opdrachtgever voor zo min mogelijk geld een locatie saneren. De Algemene Rekenkamer (2005) stelt dat een onafhankelijk oordeel van een milieukundig adviseur kan conflicteren met de belangen van zijn bureau uit hoofde van andere functies. Zo is de kwaliteit van de bodemonderzoeken en het saneringsplan medebepalend voor het bereiken van de saneringsdoelstelling waarover de milieukundig begeleider een oordeel geeft. Een directievoerder moet er voor zorgen dat de aannemer binnen het oorspronkelijke budget op tijd de sanering afrondt. De Algemene Rekenkamer vindt dat provincies, gemeenten, bedrijven en particulieren die een sanering laten uitvoeren, in veel gevallen van de milieukundig begeleider een oordeel over het saneringsresultaat verkrijgen dat niet onafhankelijk tot stand gekomen is. Hiermee lopen provincies en gemeenten die het evaluatierapport moeten beoordelen de kans dat ze niet kunnen steunen op het oordeel van de milieukundig begeleider.

Bij de uitvoering van een sanering bleek de vervuiling sterker dan op basis van de bodemonderzoeken werd verwacht. Zowel de kosten als de planning voor de sanering vielen tegen. Op een gegeven moment werd een blauwe vlek in de grond aangetroffen. De milieukundig adviseur vond dat er nieuw bodemonderzoek verricht moest worden, de directievoerder vond van niet en vond het ook geen goed idee dat er in het logboek een aantekening van gemaakt zou worden.

In *Bodem in Zicht III* (VROM-Inspectie, 2007) wordt geconstateerd dat milieukundig adviseurs soms lichtvaardig te werk gaan met het toepassen van protocollen om de risico's van restverontreinigingen in beeld te brengen. Ook is gebleken dat milieukundig adviseurs meewerken aan saneringen waarvoor geen saneringsplan is goedgekeurd en dat zij de kwaliteit van evaluatierapporten onvoldoende borgen. Afwijkingen die zijn geconstateerd betreffen het gebruik van licht verontreinigde aanvulgrond terwijl aangegeven was dat er sprake was van schone grond, te grote omvang van restverontreinigingen, te hoge gehalten van verschillende stoffen die als restverontreiniging zijn genoemd en het niet diep genoeg afgraven van grond. De milieukundig adviseur overtreedt de Wet

bodembescherming en pleegt valsheid in geschrifte door niet de onderzoeksprotocollen te volgen.

In 1999 stelde Van den Anker dat in de praktijk niet de laboratoria, maar de milieukundig adviseurs bepaalden welke parameters van een bodemonster worden geanalyseerd. Ook nu nog onderzoekt een laboratorium het standaardstoffenpakket en werkt verder strikt volgens de opdracht van de milieukundig adviseur. Het staat adviseurs vrij zelf een laboratorium te zoeken. Deze vrijheid wordt enigszins beperkt omdat niet ieder laboratorium iedere analyse kan uitvoeren. Ook kan de overheid eisen stellen aan de analyse. Het bewust niet melden van een bepaalde verontreiniging kan een misdrijf opleveren.

Milieukundig adviseurs nemen zelf grondmonsters of laten dat uitvoeren door specialistische bedrijven. De monsters worden naar een laboratorium gestuurd. Laboratoria stellen de kwaliteit van afval en grond vast op basis van door hen uitgevoerde analyses. De onderzoeksresultaten zijn bepalend voor de verwijderings- en hergebruikmogelijkheden van afval en grond.

Laboratoria

“Je kon in de jaren negentig de uitkomst van het onderzoek bepalen door het kiezen van het goede laboratorium” (Ruwiel geciteerd in Van der Eijk, 2007).

De laboratoriummarkt wordt gedomineerd door grote commerciële laboratoria. In 1999 hadden de drie grootste laboratoria een marktaandeel van meer dan 50% (Van den Anker, 1999). Momenteel zijn er in Nederland zeven grote geaccrediteerde commerciële milieulaboratoria actief. De twee grootste laboratoria hebben een marktaandeel van ongeveer 50%.

Sinds juli 2007 gelden er protocollen voor het uitvoeren van bodemonderzoeken door laboratoria. Deze zijn overigens nog niet volledig uitgekristalliseerd, de definitieve samenstelling van het standaardstoffenpakket is nog niet duidelijk. Laboratoria moeten over een protocol voor het milieuhygiënisch bodemonderzoek beschikken. Slechts een paar procent van alle bodemonsters is voor juli 2007 op deze wijze verwerkt (Van der Eijk, 2007). Naast accreditatie door de Raad voor Accreditatie moet het ministerie van VROM een officiële erkenning afgeven. Het ministerie beoordeelt de integriteit van het laboratorium.

Er is een aantal mogelijkheden om de kwaliteit van laboratoria vast te stellen. Zo kunnen toezichthoudende instanties individuele audits houden. Een andere mogelijkheid is het uitvoeren van ringonderzoeken. Uit de ringonderzoeken voor

bodem komen grote verschillen tussen laboratoria naar voren. Van den Anker (1999) beschrijft een voorbeeld waarin een bodemonmonster door het ene laboratorium als “zeer schoon” is beoordeeld, terwijl een ander laboratorium dit monster als “zwaar verontreinigd” kwalificeerde. In 2005 heeft het RIKILT¹⁰ twee slibmonsters door twaalf laboratoria laten onderzoeken op de aanwezigheid van acht metalen. Als de minimale waarden met de maximale waarden per stof worden vergeleken blijken er substantiële verschillen in uitkomsten van de verschillende laboratoria te bestaan (Driessen e.a., 2005).

In een interview is aangegeven dat laboratoria niet altijd hun verantwoordelijkheid nemen en zich afhankelijk opstellen van hun opdrachtgevers. In de huidige werkwijze controleren laboratoria een grondmonster op de aanwezigheid van verontreinigingen van het standaardstoffenpakket (het gaat dan vooral om de zware metalen) en stoffen die volgens de milieuadviseur onderzocht moeten worden. Zoals gesteld bestaat er een gelegenheid voor de adviseur om bepaalde stoffen niet te laten onderzoeken. Het is ondoenlijk om op de aanwezigheid van alle mogelijke gevaarlijke stoffen te controleren. Grote laboratoria werken volgens vaste werkprocessen die niet door adviseurs te beïnvloeden zijn. Wel kunnen adviseurs verschillende monsters insturen om vervolgens het monster met de gunstigste streef- en interventiewaarden te selecteren. Het niet volgen van de onderzoeksprotocollen kan valsheid in geschrifte en oplichting opleveren.

Aannemer/ uitvoerder

Het afgraven van vervuilde grond en het storten van nieuwe grond wordt uitgevoerd door een aannemer. Soms zorgt deze ook voor het transport van de grond. Leidend voor de werkzaamheden van de aannemer is een goedgekeurd saneringsplan.

Een opdrachtgever probeert het risico van een sanering door te schuiven naar de uitvoerder, bijvoorbeeld door een prestatiebestek af te spreken. De aannemer kan dan zelf bepalen hoe het resultaat het best bereikt kan worden en welke risico's hij daarbij loopt. Aannemers die zelf eigenaar zijn van een grondbank of grondreiniger, kunnen hun risico's eenvoudig beperken (VROM-Inspectie, 1996). Immers zij mogen grond splitsen en grond met eenzelfde type verontreiniging mengen.

Volgens Van den Berg e.a. (1995) neemt de kans op gebruik van verontreinigde grond als secundaire grondstof toe wanneer een aannemer actief is op meerdere terreinen, bijvoorbeeld als uitvoerder in de bouw en als uitvoerder van weg- en

¹⁰ RIKILT, onafhankelijk Instituut voor Voedselveiligheid, Wageningen Universiteit en Researchcentrum.

waterbouwwerken. Gelet op het brede werkterrein is hij in de gelegenheid verontreinigde grond oneigenlijk toe te passen.

De kans op het gebruik van verontreinigde grond als secundaire grondstof neemt ook toe als een aannemer (saneerder) vaste contacten onderhoudt met bedrijven die actief zijn op aanpalende terreinen. Te denken valt aan bedrijven die bouwprojecten uitvoeren, bestratingen aanleggen of wegen asfalteren. Op die manier heeft de aannemer mogelijkheden om verontreinigde grond als secundaire grondstof toe te passen met alle gevolgen van dien voor het milieu (Van den Berg e.a., 1995).

Met de invoering van de Kwalibowetgeving (fasegewijs vanaf oktober 2006) is de uitvoering van saneringen voorbehouden aan gecertificeerde aannemers. Saneringen dienen bovendien volgens omschreven procedures te worden uitgevoerd en aan bepaalde eisen te voldoen. De situatie waarin een aannemer aan een sanering begon zonder precies te weten hoe dat moest en aan welke eisen moest worden voldaan, is hiermee verleden tijd. Een belangrijk deel van de overtredingen kwam voort uit incompetentie.

Transporteurs

De politieregio Amsterdam–Amstelland heeft regionale grondtransporten onderzocht. In 2006 hebben bijna 26.000 transporten plaatsgevonden, waarbij in totaal 800 miljoen kilo grond is vervoerd. Bij zeventig procent van de onderzochte transporten bleek sprake van een overtreding. Het vermoeden bestaat dat bij een aanzienlijk deel van de overtredingen het gaat om de illegale afvoer van verontreinigde grond.

De gelegenheid voor een transporteur om fraude te plegen lijkt op het eerste gezicht beperkt, immers hij haalt de grond van plaats A en brengt deze naar plaats B. Maar net als aannemers hebben transporteurs de gelegenheid om met grond te frauderen als zij over meerdere schakels in de keten beschikken. In 1996 stelde de VROM-Inspectie dat er geld valt te verdienen door bijvoorbeeld verontreinigde grond toe te passen in eigen werken of te mengen met schone grond. Ondernemingen die naast het transport ook als uitvoerder actief zijn, beschikken dus over een gelegenheid om te frauderen. Een transporteur heeft als voordeel dat grond snel verwerkt kan worden, waardoor overtredingen moeilijk zijn vast te stellen. Daarnaast zijn er ook transporteurs die over goede contacten met personen uit andere schakels beschikken. Uit een opsporingsonderzoek is gebleken dat een medewerker van een grondverwerkingsbedrijf contacten onderhield met een transporteur. Het vermoeden bestaat dat vooraf gezamenlijk is onderzocht welke mogelijkheden en risico's er bestonden om op

een malafide manier geld te verdienen. Het ging onder meer om het gebruik van analyserapporten van andere (schonere) grond en het te laat melden van het toepassen van grond aan de gemeente. Voordat de gemeente een controle kan uitvoeren, ligt de grond er al. In de praktijk is gebleken dat het bevoegd gezag daar vervolgens weinig aandoet.

Een recreatieplas moest ontdiept worden. De grond die daarvoor gebruikt zou gaan worden, was bemonsterd als vrij van bijmenging. De grond die werd gestort, bleek echter bijgemengd te zijn met afval. Er moet nog een opsporingsonderzoek plaatsvinden, maar de onderzoekshypothese is dat de grond na de afgraving is bijgemengd.

Het is erg lastig om overtredingen met grondtransporten vast te stellen. Om bijvoorbeeld bijmenging van grond met afval vast te stellen is het noodzakelijk om vooraf te weten wat de precieze eigenschappen van de grond zijn en wie er wat mee gedaan heeft. Vaststellen van overtredingen kan slechts na het volgen van de grondstroom. Op het oog is niet vast te stellen of de grond die getransporteerd wordt dezelfde is als die op de papieren.

In het voorjaar van 2007 is een campagne gevoerd om via Meld Misdaad Anoniem meldingen (M-meldingen) te krijgen van chauffeurs die illegaal grond vervoerden. Deze campagne leverde een aantal verdachte signalen op (zie hoofdstuk 6).

M-Melding: op een aantal zaterdagmiddagen hebben in een vinexwijk vrachtwagens met grond of puin gereden en hun lading gestort in een buitengebied.

Grondbanken/ Grondreiners/ Grondstort

Grondbanken zijn gemeentelijke of particuliere bedrijven die partijen grond innemen en er een bestemming voor zoeken. Grondbanken en grondreiners mogen de in ontvangst genomen grond bewerken. Zij mogen grond met eenzelfde aard en mate van verontreiniging mengen. Tevens mag grond in verschillende delen gesplitst worden. De kwaliteit van grond die wordt verkocht, staat beschreven in een kwaliteitscertificaat.

Grondreining is het zodanig bewerken van verontreinigde grond dat deze weer geschikt wordt voor hergebruik. Er zijn drie soorten grondreiners: biologische, thermische en extractieve reinigers. Biologische grondreining maakt gebruik van organismen om grond te ontdoen van verontreiniging. Deze micro-organismen worden aan de grond toegevoegd. Vervolgens worden de condities verbeterd, waardoor de organismen optimaal hun werk doen. Bij thermische grondreining wordt grond in een draaiende metalen trommel gebracht. Deze

trommel wordt verhit waardoor organische verontreinigingen verdampen. Extractieve grondreiniging wordt ook wel natte of fysische grondreiniging genoemd. Eigenlijk is bij deze techniek reiniging niet aan de orde. In tegenstelling tot thermische of biologische technieken wordt namelijk niet de hele partij grond ontdaan van de verontreiniging. Wat er wel gebeurt, is een scheiding van schone gronddeeltjes en verontreinigde gronddeeltjes. De verontreinigde gronddeeltjes worden na afscheiding alsnog gestort op een vuilstort (Wikipedia.nl).

In 1996 wees de VROM-Inspectie op het risico van het laten verdwijnen van een kleine partij ernstig verontreinigde grond in grote partijen licht verontreinigde grond. Deze handeling leidt ertoe dat de grond niet meer voldoet aan het kwaliteitscertificaat. Er is sprake van valsheid in geschrifte en oplichting. Het opmengen is echter moeilijk vast te stellen.

Een gemeente kan bij een grondbank verschillende rollen spelen: eigenaar/exploitant, vergunningverlener en handhaver. Deze rollen kunnen tot conflicterende belangen leiden.

Grond die niet gereinigd kan worden, moet gestort worden. Ten Heuvelhof e.a. (2001) hebben het gebruik van zogenaamde niet-reinigbaar-verklaringen van grond onderzocht. Zij stelden vast dat stortplaatsen zich lang niet altijd houden aan de vergunningsvoorwaarden en zich vooral richten op het maken van omzet. Stortplaatsen accepteerden ernstig verontreinigde grond die zij op basis van hun vergunning niet hadden mogen accepteren.

In 2003 verscheen de Inventarisatie milieucriminaliteit (periode 2001–2003) van de Dienst Nationale Recherche Informatie van het KLPD en de VROM informatie en opsporingsdienst. In deze inventarisatie werd gewezen op een levendige handel in verontreinigde grond door grondbanken. Verontreinigde grond werd verkocht om goedkope bodemsaneringen mee uit te voeren. Terwijl voor deze saneringen schone grond toegepast moest worden. Grondbanken zouden zich ook schuldig maken aan het slim mengen en sluw scheiden van grond (DNRI en VROM-IOD, 2003).

In de interviews is aangegeven dat er nauwelijks fysiek toezicht plaatsvindt op grondbanken en grondreinigers, wat een gelegenheid biedt voor crimineel gedrag. Het gebrek aan toezicht is ook al door Tuijnman (2001) geconstateerd. Uit zijn onderzoek bleek dat de keuringen van de grond door grondbanken en grondreinigers doorgaans van slechte kwaliteit zijn. Zo controleren grondbanken nauwelijks de herkomst van aangevoerde grond. Aan de analyse van grond door grondbanken en grondreinigers worden lagere eisen gesteld dan aan de analyse

door laboratoria. Controle door de bestuurlijke toezichthouders vindt administratief plaats. Het gebrek aan controle heeft tot gevolg dat er nauwelijks overtredingen worden vastgesteld. Zo gaf een provinciale toezichthouder aan dat bij een zeldzame controle (de casus speelde eind jaren negentig) bleek dat een biologische grondreiniger al twee jaar lang de reinigingsinstallatie niet had gebruikt. Uit onderzoek bleek dat de sterk verontreinigde grond werd gemengd met minder verontreinigde grond maar verder niet werd bewerkt. De toezichthouder gaf aan dat het moeilijk is om overtredingen vast te stellen terwijl ze gemakkelijk te plegen zijn met relatief grote winst.

Casus Politie Drenthe (2007):

Een bedrijf leverde verontreinigde categorie II-grond (niet in het kader van een sanering) aan een grondreiniger. Dit bedrijf betaalde tussen de 30 en 40 euro per m³ voor de verwerking van ernstig verontreinigde grond. Het grondverwerkingsbedrijf verkocht de nog niet gereinigde grond aan een ander bedrijf dat licht verontreinigde categorie I-grond mocht toepassen. Bij dit bedrijf werkte een oud-medewerker van het grondverwerkingsbedrijf. Het afnemende bedrijf kreeg een vergoeding voor het aanvaarden van de verontreinigde grond, wat een wederrechtelijk voordeel van €150.000 opleverde. Het grondreinigingsbedrijf kon €35,- per kuub uitsparen. Het wederrechtelijk verkregen voordeel van de grondreiniger werd op €400.000 geschat. Aan dit onderzoek zitten nog een aantal interessante aspecten, zo richtte de vervolging zich met name op de rechtspersonen. De natuurlijke personen zijn niet vervolgd. Het bedrijf dat de grond had afgenomen, is failliet gegaan. Het vermoeden bestaat dat de betrokken actoren in een BV weer verder gaan met de illegale activiteiten.

Een ander aspect betreft de rol van de toezichthouder. Uit het onderzoek bleek dat niet de juiste vergunningen werden gebruikt en dat de toezichthouder op de hoogte geweest moest zijn van de illegale handelingen. Door intimidatie zorgde het bedrijf ervoor dat de toezichthouder van de gemeente niet optrad.

3.4 Bodemsaneringsnetwerk

In de slotparagraaf van dit hoofdstuk wordt gekeken naar de mate van verwevenheid in de keten van bodemsaneringen. Doel van deze analyse is om vast te stellen in hoeverre binnen de keten bekend is welke misstanden er optreden.

Van Zwol e.a. (1998) hebben de regionale structuur van het bodemsaneringsnetwerk onderzocht. Gekeken is welke contacten er bestaan tussen medewerkers

van verschillende ondernemingen. Uit het onderzoek blijkt dat niet alleen sprake is van contacten tussen actoren die gespecialiseerd zijn in verschillende activiteiten (bijvoorbeeld tussen aannemers en milieuadviesbureaus), maar ook tussen actoren die zich bezighouden met dezelfde activiteiten (bijvoorbeeld tussen aannemers onderling). Het hebben van een groot aantal contacten biedt afzonderlijke bedrijven een sterke onderhandelingspositie. Indien veel bedrijven in een sector een groot aantal onderlinge contacten hebben, wijst dit op een sterke verwevenheid van de deelsector (Van Zwol e.a., 1998). Een beperkt aantal actoren heeft een groot deel van de markt in handen. Dit komt enerzijds omdat zij het merendeel van de activiteiten verricht, anderzijds omdat zij in het netwerk een centrale positie vervullen en/of intensieve contacten hebben met andere belangrijke grote bedrijven. Hierdoor hebben deze bedrijven een sterke positie in de keten.

De sterke verwevenheid binnen de sector maakt het aannemelijk dat ook binnen de sector bekend is welke misstanden zich voordoen en wie zich daarmee bezighouden. Toch bereiken toezichthouders, handhavers en opspoorders slechts zelden signalen over misstanden. Zij kunnen deze alleen vaststellen door zelf onderzoek te verrichten.

In Nederland hebben zich enige jaren geleden onregelmatigheden voorgedaan bij de aanbesteding van met name overheidsprojecten. Deze zijn onderzocht in een parlementaire enquête naar de bouwfraude. Aangetoond werd dat aannemers onder elkaar opdrachten verdeelden die openbaar aanbesteed moesten worden. De verkrijger van de order vergoedde aan de concurrenten ten minste de kosten van het uitbrengen van de offerte. In een aantal gevallen werden ambtenaren gefêteerd of omgekocht. In totaal maakten 344 Nederlandse bouwbedrijven zich schuldig aan fraude (Meershoek e.a., 2005). Op 11 februari 2005 kwam de bouwwereld met de regering overeen om 73,5 miljoen euro te betalen waarvan 50 miljoen als schadevergoeding (Van Lierop, 2005).

Dat toezichthouders niet op de hoogte zijn van de misstanden wekt de suggestie van falend toezicht. Volgens Van de Bunt (2007) is er echter sprake van effectieve geheimhouding. Criminele samenwerking maakt onderdeel uit van al langer bestaande relaties die in het kader van werk en woonplaats zijn gevormd. Personen zijn in verschillende hoedanigheden/rollen aan elkaar verbonden. Ze kennen elkaar van bouwprojecten waar ze samenwerken en collegiale relaties ontstaan die de basis kunnen vormen voor illegale prijs- en werkafspraken. Van de Bunt stelt dat de geheimhouding van misstanden vooral voortkomt uit de wijze waarop daders verweven zijn met hun omgeving. Als de omgeving belang heeft bij het voortbestaan van verboden activiteiten, zal deze proberen de

geheimhouding te bewaren. Van de Bunt verwijst naar Vulperhorst die de bouw-fraude heeft onderzocht en constateerde dat alle betrokken partijen (inclusief de aanbesteders) zwegen.

Bij bodemsaneringen gaat het waarschijnlijk niet om prijsafspraken, maar om werkafspraken. Binnen de branche is men op de hoogte van winstgevende werkwijzen. Bovendien kunnen deze werkwijzen ook voor overheden profijtelijk zijn. Vaak is bekend hoe de buurman (collega) te werk gaat. Van den Anker (1999) wijst op het gevaar dat bedrijven hun normen aanpassen als zij zien dat bepaalde overtredingen zelden worden bestraft en dat bij bestraffing alleen de rechtspersoon wordt vervolgd. De drempel ook niet meer geheel volgens de regels te gaan werken wordt zo lager. Er bestaat bij toezichthouders, handhavers en vertegenwoordigers van opsporingsinstanties consensus over het feit dat zich binnen de branche misstanden voordoen. De omvang is evenwel niet vast te stellen. Dit hangt mede samen met de muren van stilzwijgen. Het is overigens op basis van dit onderzoek in het kader van het Nationaal dreigingsbeeld niet vast te stellen of de hele branche zich schuldig maakt aan misstanden. Ondanks dat bepaalde handelingen (zoals het mengen van grond) voor ieder bedrijf profijtelijk kunnen zijn, betekent dat niet dat ieder bedrijf zich daaraan schuldig maakt.

4

Handhaving en toezicht

*“EPO-gebruik in de professionele wielrennerij, waarvan de omvang pas langzaam tot iedereen doordringt, ook tot journalisten;
De bouwfraude: jarenlange illegale prijs- en werkafspraken waarbij honderden bedrijven betrokken waren. Maar de toezichthouders en aanbesteders waren hiervan niet op de hoogte. Wij spreken dan al snel van falend toezicht... De stelling is: het is geen kwestie van falend toezicht maar van effectieve geheimhouding.”*

(Spreektekst oratie Van de Bunt, 2007)

4.1 Bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving

Handhaving van milieuwetten is primair een taak voor het bestuur. Verschillende instanties zijn bevoegd gezag, het gaat om gemeente, waterschap, provincie en rijkswaterstaat. De uitvoering van de Wet bodembescherming ligt bij de provincie en de 29 grootste gemeenten. Rijkswaterstaat is het bevoegd gezag voor de waterbodem.

Provincies en grotere gemeenten hebben de taak (het eerstelijns) toezicht te houden op de grote bodemsaneringen. Het toezicht behelst:

- het goedkeuren van het saneringsplan;
- het afgeven van een beschikking bij het saneringsplan;
- het controleren gedurende de sanering;
- het beoordelen van het evaluatierapport en
- na afloop het controleren van de gesaneerde locatie op basis van bodemonsters.

De kleinere saneringen staan onder toezicht van de gemeente waarin deze worden uitgevoerd.

Namens de minister van VROM houdt de VROM-Inspectie toezicht op het bevoegd gezag (tweedelijns toezicht). Taak van de inspectie is het toetsen en zo nodig het verbeteren van het toezicht door de provincie respectievelijk de gemeente. Zij geeft hieraan invulling door concrete acties, zoals het nemen van bodemonsters.

De politie en de VROM-IOD voeren onder leiding van het Functioneel Parket opsporingsonderzoeken uit naar criminaliteit bij bodemsaneringen. Het

Functioneel Parket en de VROM-IOD zijn nog relatief nieuwe instanties. Alle vijftientig regionale politiekorpsen in Nederland hebben een Regionaal Milieuteam (RMT). Deze teams voeren de meeste onderzoeken naar milieucriminaliteit uit. Daarnaast zijn er zes Interregionale Milieuteams (IMT) die de complexe en langdurige opsporingsonderzoeken uitvoeren. Binnen de dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten maakt de groep Milieu projectvoorbereidingen voor opsporingsonderzoeken naar milieucriminaliteit. Deze onderzoeken worden door een RMT of IMT uitgevoerd.

Sinds eind jaren tachtig is er bij de Nederlandse politie meer aandacht gekomen voor de handhaving van de milieuwetgeving. De uitoefening van de politieke milieutaak blijkt echter niet eenvoudig. Dit komt door de specifieke kennis die vereist is en de veelomvattendheid van het taakgebied. Ook complexe milieuwetgeving maakt het niet eenvoudiger. Een andere complicerende factor is het uitgebreide handhavingsnetwerk. De politie is slechts een schakel in dat netwerk. Hierdoor vereist de uitoefening van de milieutaak in vergelijking met andere politietaken meer samenwerking met en informatie van andere (handhavende) instanties (Van Zwol e.a., 1998). Het Functioneel Parket omschrijft het milieuterrein als uiterst complex en ondoorzichtig. Milieuhandhaving is sterk verbrokkeld (Functioneel Parket, 2006).

4.2 Uitvoering toezicht en handhaving

De beleidscyclus rond bodemsaneringen en grondstromen kent een aantal fasen: de centrale overheid stelt wetten op, lagere overheden verlenen op basis hiervan vergunningen en zorgen voor het toezicht. Op basis van geconstateerde overtredingen vindt handhaving plaats. Er kan pas gehandhaafd worden als er voldoende deskundig toezicht plaatsvindt. Doordat provincies en gemeenten nog onvoldoende gebruikmaken van hun toezichtsinstrumenten, zoals controle op locatie, beschikken zij nauwelijks over eigen toezichtsbevindingen.

Toezicht is verdeeld over verschillende toezichthouders. Iedere toezichthouder is verantwoordelijk voor de controle van specifieke zaken en wetten. De toezichthouder beperkt zich in de regel tot de eigen taakstelling, eventuele misstanden die andere zaken of wetten betreffen worden niet gerapporteerd of gedeeld met andere instanties. Een goed overzicht van alle overtredingen van een bepaalde actor in de keten van bodemsaneringen ontbreekt. Ten Heuvelhof e.a. (2001) omschrijven de handhaving van milieuwetgeving als verkokerd. Handhavende partijen hebben moeite elkaar te vinden. Zij vinden dit opmerkelijk omdat de afvalwereld (verontreinigde grond is afval) bekend stond als een wereld waar

veel fout gaat. De VROM-Inspectie (2007) stelt dat de professionalisering van de handhaving voorbij is gegaan aan de handhaving van de bodem. Vaak is er voor het toezicht op saneringen geen bodemspecifieke handhavingstrategie. Er wordt nauwelijks aangestuurd op het inzetten van een mix van controlemethoden, maar vrijwel alleen op het uitvoeren van veldcontroles en het beoordelen van binnengekomen rapporten. In kleine gemeenten vinden jaarlijks vaak niet meer dan tien saneringen plaats. In deze gemeenten is meestal één medewerker belast met het toezicht hierop. Deze taak moet dan gecombineerd worden met andere toezichttaken. Er wordt nauwelijks kennis opgebouwd en vastgehouden waardoor deze gemeenten kwetsbaar zijn. Uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005) blijkt dat er in minder dan de helft van de saneringen een expliciete toetsing plaatsvindt van het saneringsplan. Ook wordt in minder dan de helft van de onderzochte saneringen op de locatie gecontroleerd en wordt het saneringsresultaat gecontroleerd. Het veldwerk van dit onderzoek heeft in 2003 plaatsgevonden, sindsdien is een aantal zaken verbeterd. Zo is er een aantal gemeenten en provincies dat verificatieonderzoeken laat uitvoeren. Het gaat voorsnog niet om grote aantallen onderzoeken. Bij de meeste gemeenten ontbreekt een handhavingscultuur voor het toezicht op bodemsaneringen. Slechts zelden worden bij overtredingen handhavingsbeschikkingen opgesteld. Zo is er weinig aandacht voor het door saneerders melden van grote wijzigingen van het saneringsplan. Vaak overschrijden saneerders termijnen voor bijvoorbeeld het aanleveren van rapportages of wordt de aanvang van de sanering niet gemeld. Als gevolg hiervan kan de situatie ontstaan dat het bevoegde gezag door gebrek aan informatie geen weet heeft van het bestaan van, of handelingen met verontreinigde grond of grondwater.

Er zijn gemeenten waar de functiescheiding tussen de vergunningverlener en de toezichthouder onvoldoende is. Bij deze gemeenten zijn degenen die de vergunningen verlenen tevens toezichthouder. Bestuurlijke toezichthouders bevinden zich in een lastig parket: aan de ene kant wordt van hen goed toezicht verwacht, maar aan de andere kant heeft het bestuur ook andere belangen. Zo is het voor het ondernemersklimaat in een gemeente niet goed als er met enige regelmaat invallen bij bedrijven plaatsvinden. Volgens Van de Bunt e.a. (2007) spelen er in de handhaving ook andere belangen een rol. Organisaties maar ook individuele handhavers hebben hun eigen belangen die onder andere bepaald worden door de omgeving waarin zij zich in bevinden. Zo is de politieke context gericht op resultaten. Dat verklaart waarom handhavers juist die zaken vervolgen waarin zij succes verwachten en weinig tegenstand ondervinden. Eenvoudige overtredingen die door 'normale' bedrijven worden gepleegd, zijn makkelijker aan te pakken dan ingewikkelde zaken van veelplegers (Van de Bunt e.a., 2007).

4.3 De relatie tussen strafrecht en bestuursrecht

In de expertmeeting die in oktober 2007 is gehouden, werd het bestuur als een 'veelkoppig monster' omschreven. Daarmee wordt bedoeld op het scala aan nauwelijks met elkaar te verenigen bestuurlijke belangen. Vooral economische belangen staan nogal eens op gespannen voet met toezichtsbelangen. Bestuurlijke instanties bouwen in de regel een relatie op met een onderneming en zoals het betaamt in een relatie worden problemen gezamenlijk opgelost. Opsporingsinstanties daarentegen benaderen ondernemingen vanuit een houding van wantrouwen: bij het vermoeden van strafbare gedragingen (op basis van de Wet economische delicten volstaat een vermoeden om een onderzoek op te kunnen starten) zal een opsporingsinstantie proberen de ongewenste situatie zo snel mogelijk (zonder overleg met de onderneming) te beëindigen. Deze twee benaderingen staan op gespannen voet met elkaar. De basishouding van opsporingsdiensten is er een van wantrouwen en die van bestuurlijke instanties is er een van vertrouwen. Dit verklaart waarom het openbaar bestuur niet snel gegevens uitwisselt met opsporingsinstanties. Ook opsporingsinstanties zijn vaak niet genegen om gegevens over misstanden met het bestuur uit te wisselen, want de coöperatieve houding van het bestuur wekt de indruk van betrokkenheid. Een andere verklaring voor het niet delen van gegevens over misstanden komt voort uit de taakstelling. Bestuur en opsporingsinstanties hebben ieder een eigen taakstelling. Tegelijkertijd is van een heldere rolverdeling tussen bestuursrecht en strafrecht is geen sprake (Functioneel Parket, 2006). Struiksma e.a. (2007) spreken van gescheiden werelden.

Tussen bestuur en opsporing is in 2005 afgesproken dat informatie over een aantal misstanden (de kernbepalingen)¹¹ altijd zal worden uitgewisseld. In de praktijk is dit niet gebeurd. Meerdere respondenten gaven aan dat, volgens hen, er niets gebeurd was met eerder aangeleverde gegevens, waarna zij ervan afzagen nogmaals gegevens te verstrekken. Anderen vonden dat er sprake was van een zekere discretionaire bevoegdheid, dat wil zeggen dat een instantie zelf kan bepalen wat wel en wat niet gedeeld wordt.

¹¹ Kernbepalingen zijn bepalingen die binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. Voor een overzicht van de bepalingen wordt verwezen naar de Staatscourant van 29 december 2005, nr. 253.

TCR/TCA-affaire

Weliswaar gaat het bij de TCR/TCA-affaire niet om bodem of grondstromen, toch wordt deze casus hier genoemd omdat er bij TCR en TCA structureel overtredingen werden geconstateerd zonder dat de bedrijven hard zijn aangepakt. Zo werden eind jaren tachtig – begin jaren negentig alleen al tegen TCR 43 processen-verbaal opgemaakt door de diverse controlerende instanties. TCR en TCA hebben zich schuldig gemaakt aan het illegaal lozen van afvalwater op oppervlaktewater, EG-fraude, valsheid in geschrifte en belastingfraude. Toch werden deze bedrijven gecertificeerd en kregen omvangrijke overheidssteun. Na een groot opsporingsonderzoek zijn de hoofdverdachten veroordeeld, onder meer voor deelname aan een criminele organisatie.

Het is lastig goed zicht te krijgen op actoren die structureel overtredingen plegen. Dit komt ten eerste omdat het toezicht nu niet intensief genoeg is. In *Fraude in Beeld* is onderzocht hoe vaak ondernemingen gecontroleerd werden. Slechts tien procent van de ondernemingen gaf aan in het verleden twee tot vijf keer gecontroleerd te zijn (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Bodemsaneringen worden weliswaar gecontroleerd, maar zelden meer dan één keer. Dit betekent dat toezichthouders nauwelijks een beeld hebben van de ondernemingen die zij moeten controleren. De tweede reden waarom het lastig is goed zicht op de actoren te krijgen, is dat toezicht zich richt op de overtreding en niet op de overtreder. Ten derde worden overtredingen die zijn geconstateerd als incident afgehandeld: dat betekent dat er zelden informatie wordt gedeeld. Voor een effectieve handhaving is samenwerking en informatie-uitwisseling essentieel. Immers, de verschillende instanties beschikken over verschillende stukjes van de puzzel. Tussen handhavende en toezichthoudende instanties bestaan geen hiërarchische relaties, maar louter functionele. De ene instantie kan de andere niets opleggen: Er bestaan geen formele machtsmiddelen om informatie-uitwisseling te bevorderen (Struiksma e.a., 2007). De bestuurlijke en strafrechtelijke trajecten bij vaststelling van een overtreding worden als 'gescheiden werelden' getypeerd (Struiksma e.a., 2007). In 2007 organiseerde de VROM-IOD een symposium over organisatiecriminaliteit. Hier werden de eerste resultaten van een onderzoek van veertien afgesloten opsporingsdossiers van de VROM-IOD gepresenteerd.¹² Geen van de opsporingsonderzoeken was overgedragen door het bestuur.

¹² Deze dossiers hadden niet alleen betrekking op criminaliteit bij bodemsaneringen maar op alle onderwerpen waar de VROM-IOD onderzoek naar doet, zoals criminaliteit op het gebied van ruimtelijke ordening.

In de expertmeeting die in oktober 2007 werd gehouden, is gewezen op een capaciteitsprobleem voor het toezicht en de handhaving bij bodemsaneringen. Na de rampen in Enschede, Volendam en het ingestorte balkon in Maastricht, richt toezicht zich in het bijzonder op de bouw en de veiligheid in bestaande gebouwen. Dit gaat deels ten koste van de capaciteit om controle op bodemsaneringen uit te voeren. Volgens de VROM-IOD is het huidige toezicht dan ook ontoereikend om malafide praktijken, zoals het mengen van grond, aan te kunnen pakken. Het gevolg is dat sommige intermediairs zonder meer crimineel handelen (Elsink, 2007).

4.4 Ontwikkeling handhaving en toezicht

De aard van het toezicht is in de afgelopen jaren veranderd. Waar een aantal jaren geleden het toezicht voornamelijk administratief verliep, wordt sinds een aantal jaren ook fysiek toezicht gehouden op saneringslocaties. De Algemene Rekenkamer (2005) stelt dat er de nodige initiatieven zijn ontplooid om de controle op bodemsaneringen te verbeteren. Zo zijn er meer formatieplaatsen gekomen en zijn er toezichtsplannen opgesteld. Toch constateert de Algemene Rekenkamer dat cruciale informatie over bodemsaneringen in het saneringsplan en in het evaluatieverslag vaak ontbreekt. Gevolg is dat gemeente en provincie moeilijk de kwaliteit van een sanering kunnen vaststellen. Deze conclusie was ook al tien jaar eerder door de Algemene Rekenkamer getrokken. De vraag kan gesteld worden of er nu wel voldoende capaciteit is om effectief toezicht uit te voeren, dus om regelmatig saneringslocaties te bezoeken en daar onderzoek te verrichten.

Een verdere verbetering kan gerealiseerd worden door het toezicht gericht te maken. Nu wordt in principe elke saneringslocatie even vaak bezocht. Een handhavingsstrategie en prioriteitstelling op basis van een risicoanalyse kan beter zicht op misstanden bieden (Elsink, 2007). Ook is winst te behalen door meer ketentoezicht uit te voeren. Dat blijft nu beperkt tot het volgen van verontreinigde grond in de keten van verwerking.

De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (2007) heeft een handhavingsuitvoeringsmethode voor de Wet bodembescherming (HUM-Wbb) opgesteld. Doel van de HUM-Wbb is tekortkomingen in het toezicht en de handhaving aan te pakken en tegelijkertijd een professionaliseringsslag te maken. Dit is noodzakelijk omdat er nauwelijks eisen gesteld worden aan het toezicht en de handhaving door het bevoegd gezag. De HUM-Wbb geeft richtlijnen aan het gezag hoe in concrete situaties te handelen.

Het toezicht kan op een aantal punten nog verder verbeteren (VROM-Inspectie, 2004, 2007):

- De handhaafbaarheid van saneringen kan verbeteren door in de beschikkingen meer aandacht te besteden aan de verschillende momenten waarop toezicht kan plaatsvinden. Nu is er voornamelijk aandacht voor het melden van de start van de saneringswerkzaamheden.
- De toezichthouder heeft onvoldoende inzicht in de verschillende beschikkingen, meldingen en termijnstellingen waaruit de werkvoorraad is opgebouwd. Het blijkt noodzakelijk om voor de handhaving van de WBB een flexibel systeem te gebruiken om acties op korte termijn te kunnen plannen en organiseren.
- Bij de onderzochte gemeenten wordt weinig aandacht besteed aan de prioriteitstelling bij het toezicht. De noodzaak hiertoe wordt vaak niet onderkend, omdat "alle saneringen toch bezocht worden". Hier wordt echter een kans gemist om het toezicht effectiever vorm te geven.
- De VROM-Inspectie heeft de indruk dat de handhavers bodemsanering vaak in de eerste plaats bodemsaneerders zijn en pas in tweede instantie handhavers. Vanwege de vele onduidelijkheden is het verklaarbaar dat toezichthouders niet snel "op hun strepen gaan staan". Maar ook bij het overtreden van administratieve bepalingen blijkt het bevoegd gezag zeer terughoudend in het nemen van maatregelen.
- Bij het bevoegd gezag ontbreekt het vaak aan beleid voor het omgaan met afwijkingen van het saneringsplan. Er bestaat vaak onduidelijkheid over de vraag hoe specifieke situaties beoordeeld en afgehandeld moeten worden. In een interview werd een voorbeeld genoemd van een overtreding waarbij de gemeenteambtenaren aan de gemeentelijke controleur vroegen om de situatie achteraf in overeenstemming te brengen met de ontstane situatie.

Om beter zicht op misstanden te krijgen is het 'Toezichtloket Bodem' opgericht. Op een centrale plaats worden signalen over criminaliteit bij bodemsaneringen verzameld. Deze signalen kunnen zowel door toezichthouders als door bedrijven worden gemeld. Het lokale bevoegd gezag ontvangt of verzamelt in het kader van hun reguliere taken vaak informatie over of van bodemintermediairs. Deze informatie werd slechts bij uitzondering gedeeld met andere gezagsorganen. Met behulp van dit loket kan handhavingsinformatie beter worden uitgewisseld en geanalyseerd.

De onderlinge samenwerking tussen de handhavingsinstanties (bestuurlijk en strafrechtelijk) is een succesfactor – of beter gezegd, het ontbreken van samenwerking vormt een faalfactor. De matige samenwerking tussen handhavingspartners leidt ertoe dat er in de praktijk weinig terecht komt van een effectieve

wijze van handhaving (bestuurlijk en/of strafrechtelijk). De keuze wie in welk geval handhavend zal optreden, komt op tamelijk willekeurige wijze tot stand. Slechts bij zware overtredingen wordt samengewerkt. Instanties voeren de aan hen opgelegde taken uit en voelen zich daarbij niet afhankelijk van of gebonden aan de eventuele handhaving door andere instanties (Struiksma e.a., 2007).

Aan de expertmeeting, die in oktober 2007 is georganiseerd om beter zicht te krijgen op de regionale milieucriminaliteit, namen naast opsporingsinstanties ook vertegenwoordigers van het openbaar bestuur deel. In deze meeting werd geconstateerd dat toezicht onder meer bij bodemsaneringen gefragmenteerd is en dat de verschillende instanties alleen kijken naar hun eigen verantwoordelijkheden. Informatie-uitwisseling vond slechts ad hoc plaats en verliep niet altijd voorspoedig (zaken konden niet worden overgedragen). Vertegenwoordigers van instanties die samen zouden kunnen werken, kenden elkaar niet eens. Dit terwijl in deze sessie werd geconstateerd dat de verschillende instanties over waardevolle informatie voor elkaar beschikten.

Rayer, Van Mil en Smits (2006) concluderen in een evaluatie van de strafrechtelijke milieuhandhaving dat informatie cruciaal is maar dat informatie-management lijkt te haperen: informatiesystemen zijn onvoldoende op elkaar aangesloten, afgestemd of worden onvoldoende beheerd. Ook stellen zij dat het uitwisselen, delen en overdragen van kennis en informatie binnen politie-organisaties niet optimaal verloopt. Een andere conclusie is dat de verschillende instanties een eigen invulling geven aan de afgesproken kaders.

Als de directievoering in handen is van dezelfde persoon die de bevoegd gezagtaak uitvoert, dan bestaat het risico dat financiële en milieubelangen niet evenwichtig worden behartigd. Bij ongeveer een derde van de onderzochte gemeenten is er geen specifieke aandacht voor de scheiding van deze belangen. Hier worden adviestaken en bevoegd gezagtaken zonder functiescheiding uitgevoerd binnen hetzelfde organisatieonderdeel (VROM-Inspectie, 2007). Dit betekent dat effectieve handhaving en toezicht onder druk komen te staan.

Zelfregulering

Op het terrein van de milieuhandhaving zijn er veel regels, vinden veel overtredingen plaats en zijn er te weinig middelen om te handhaven. Bovendien blijken veel milieuvergunningen slecht handhaafbaar. Omdat de overheid het niet meer aan kan, wordt gezocht naar alternatieve vormen van regulering. Bovendien is niet alleen de overheid verantwoordelijk voor de zorg en de naleving van wettelijke normen, ook allerlei belanghebbende groepen en individuen in de samenleving zijn dit (Van de Bunt & Huisman, 1999). In de notitie *Transparant en*

Verantwoord uit 2004 wordt zelfregulering gezien als oplossing voor de misstanden in de bodemsaneringsketen. Ook vanuit de branche wordt aangedrongen op meer zelfregulering (Elsink, 2007). Overigens is zelfregulering in de bodemsector al veel langer aan de orde. In de genoemde notitie wordt de Kwalibo-regeling uitgewerkt. Doel van de regeling is de kwaliteit te verbeteren van de intermediairs, van de overheden en van het toezicht en de handhaving.

Ten Heuvelhof e.a. (2001) wijzen er op dat het sturingsmodel vanuit de overheid uitgaat van marktconformiteit. Verondersteld wordt dat processen die financieel profijtelijk zijn vanzelf gaan. Maar ook marktprocessen kunnen niet zonder regels. Een denkbaar risico kan voortkomen uit het feit dat de certificerende instanties betaald worden vanuit de branche. De branche zelf is gebaat bij het maken van zo min mogelijk kosten voor de certificering, terwijl de certificerende instellingen een commercieel belang hebben. Het is belangrijk om bij zelfregulering niet alleen naar het goede te kijken, maar ook naar het slechte (Ten Heuvelhof, 2001). Van de Bunt en Huisman stellen dat er drie risico's bij zelfregulering bestaan. Ten eerste kan de overheid zich laten 'inpakken': de overheid weet onvoldoende haar eigen belang veilig te stellen. Dit kan komen doordat de overheid vaak over minder kennis beschikt dan de marktpartijen. Er kan collusie optreden: de overheid heeft geen zicht op de belangen die zij moet behartigen en raakt daardoor als het ware blind voor eigen gedrag dat deze belangen schaadt. Zo bestaat bij gemeentelijke grondbanken het risico op meegaand gedrag dat milieubelangen kan schaden. Het tweede risico is dat er in het gezamenlijk bepalen en in het uitvoeren van de arrangementen te veel uitwijk-mogelijkheden worden gecreëerd voor de private partijen. Een derde risico is dat de beoogde resultaten van het reguleringsarrangement uitblijven of dat er sprake is van ongewenste neveneffecten. Hoe mooi de afspraken op papier ook lijken, het kan zijn dat het in de praktijk niet werkt (Van de Bunt & Huisman, 1999).

5

Motieven en omstandigheden

“Kortom, waar geld valt te verdienen, is criminaliteit. Illegale praktijken op milieugebied gaan hand in hand met fraude, bedrog en smokkel. Daar kun je miljonair mee worden.” Aldus hoofdcommissaris Wijbenga, portefeuillehouder milieucriminaliteit (Salden, 2007).

“Regelnaleving is in deze branche moeilijk te bevorderen omdat de voordelen van regelovertreding (winst) veel concreter zijn dan de nadelen (belasting milieu)” (Van den Anker, 1999).

5.1 Motieven

Organisaties worden geconfronteerd met een scala aan normen en regels. Bij bodemsaneringen moet voldaan worden aan milieuwetten (bijvoorbeeld de Wet bodembescherming of de Wet milieubeheer) maar ook aan arbeidswetten en mededingingswetten. Daarnaast gelden de klassieke strafrechtelijke verbodsbepalingen (fraude, diefstal en corruptie). Ook vanuit brancheorganisaties kunnen er (informele) regels, gedragscodes worden opgelegd. Verder zijn ondernemingen gebonden aan contractuele afspraken met afnemers. Volgens Van de Bunt e.a. (2007) loopt de morele lading van deze regels sterk uiteen. Regelovertreding komt voor een belangrijk deel voort uit op zich honorabele bedoelingen: omzetverhoging, behoud werkgelegenheid. Ondernemingen zelf zijn geneigd hun overtredingen te neutraliseren en te rechtvaardigen. Dit effect doet zich sterker voor als de overheid zelf niet duidelijk kan maken wat de bedoeling van de regels en de te beschermen belangen zijn. Respondenten gaven aan dat niet zwart-wit gedacht moet worden over het plegen van criminaliteit bij bodemsaneringen. Er wordt, in de regel, geen keuze gemaakt om het criminele pad op te gaan.

In 1996 heeft de VROM-Inspectie de grondstromen onderzocht. Zij vond een aantal verklaringen en motieven voor criminaliteit bij bodemsaneringen:

- 1 illegale handelingen met verontreinigde grond zijn eenvoudig uitvoerbaar;
- 2 het uitvoeren van illegale handelingen met verontreinigde grond is lucratief;
- 3 het toezicht door de overheid is vaak onvoldoende;
- 4 kwalitatief en kwantitatief inzicht in grondstromen is beperkt.

Eenvoudig uitvoerbaar

Aan grond is op het oog zelden te zien of deze verontreinigd is of niet. Aan grond kan niet worden afgezien wat de herkomst is en of de bijbehorende papieren juist zijn.

Lucratief

De voordelen van niet-naleven in termen van geld en tijd kunnen aanzienlijk zijn. Zo kan het toepassen van lichtverontreinigde grond in plaats van schone grond als aanvulmateriaal bij een bodemsanering een voordeel opleveren van tien tot twintig euro per kubieke meter. En dit kan oplopen tot 100 euro per kubieke meter bij verwerking van zwaar vervuilde grond. Van den Anker noemt in dit kader zelfverrijking als motief (1999).

Geringe pakkans

Het is niet bekend hoe groot bodemintermediairs de pakkans bij het plegen van delicten inschatten (gepercipieerde pakkans). Sommige bodemintermediairs opereren op landelijke schaal, terwijl toezicht en handhaving vooral op lokale en regionale schaal zijn georganiseerd. Een gebrekkige samenwerking (informatie-uitwisseling) verlaagt de pakkans (VROM-Inspectie, 2002 en 2004). Naast de pakkans speelt de sanctiekans een rol. Bij de sanctiekans gaat het om de kans om proportioneel gestraft te worden. In een analyse van het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (2007) is geschat dat de sanctiekans voor bodemintermediairs als klein wordt ervaren. Stel dat iemand met een bepaalde handeling een wederrechtelijk voordeel behaalt van 10.000 euro, terwijl hij bij constatering van de overtreding een boete krijgt van 5.000, dan is het aannemelijk dat de sanctie niet zal afschrikken. De kans op een sanctie verschilt per bevoegd gezag. Veel provincies en gemeenten geven aan de handhaving van de Wet milieubeheer prioriteit. Bij een aantal provincies en gemeenten is nog weinig ervaring opgedaan met het opleggen van bestuurlijke sancties na een geconstateerde overtreding van de Wet bodembescherming. Dit kan verbeteren met de komst van de Handhavingssuitvoeringsmethode Wet bodembescherming.

Complexe regelgeving

De regelgeving betreffende bodemonderzoek, bodemsaneringen en het toepassen van grond als bouwstof is omvangrijk en complex. Kennis van de regelgeving is vooral aanwezig bij de bodemintermediairs. Opdrachtgevers en aannemers varen vaak blind op het oordeel van de milieuvadvisers of andere experts. Deze zoeken de grenzen van de wetgeving op. In hoofdstuk 1 is aangegeven dat indien een ernstige bodemverontreiniging kleiner is dan 25m³ dat op basis van artikel 28 van de WBB deze sanering niet gemeld hoeft te

worden.¹³ Het komt regelmatig voor dat in een saneringsplan wordt aangegeven dat er minder dan 25m³ grond hoeft te worden afgegraven, terwijl later blijkt dat er vele malen meer is afgegraven. Overigens wordt meestal wel gemeld dat er meer is afgegraven, maar controle wordt moeilijker omdat het bevoegd gezag dan wisselt van gemeente naar provincie.

In een saneringsplan werd aangegeven dat 20m³ loodhoudende grond moest worden afgegraven, in het evaluatieverslag stond dat 75m³ was afgegraven.

De Algemene Rekenkamer (2005) vond dat er structureel meer grond bij saneringen is afgegraven dan in de saneringsplannen was voorzien. Volgens de Rekenkamer kwam dit doordat er onvoldoende onderzoek was verricht. Wellicht dat het bewust opzoeken van de grenzen van de regelgeving een rol speelt bij het inschatten van de hoeveelheid grond die afgegraven moet worden.

Behoud klanten/continuïteit onderneming

In Nederland zijn er tientallen projectontwikkelaars die regelmatig grote projecten uitvoeren. Dit betekent dat zij met een aantal actoren uit de bodem-saneringsketen regelmatig zaken doen. Deze opdrachtgevers kunnen druk uitoefenen op de intermediaire organisaties. Om de vaste klanten niet te verliezen kan het voor hen noodzakelijk zijn om (incidenteel) niet de regels volledig te volgen. Ook kan het voor de continuïteit van het werk noodzakelijk zijn concessies te doen (prijsconcurrentie dwingt tot scherpe inschrijving).

Slechte planning

In de interviews is aangegeven dat er in de voorbereiding regelmatig te weinig onderzoek is uitgevoerd en dat er te weinig tijd is uitgetrokken voor de sanering. Door gebrek aan onderzoek kan men tegen onverwachte situaties aanlopen, maar dan is er vaak geen tijd meer om nader onderzoek uit te voeren. Bijvoorbeeld omdat de aannemer al klaar staat om met de bouw te beginnen en uitstel veel geld kan kosten.

Integriteit van de actoren

Bij criminaliteit spelen niet alleen economische motieven een rol maar ook morele (sociale) motieven (Van Tulder, 2007). Het omkatten van grond wordt door een belangrijk deel van de mensen die actief zijn in de branche niet als criminaliteit gezien. Zij menen dat omkatten van grond geen ernstige gevolgen heeft voor mens of milieu. De acceptatie van de regelgeving is niet altijd even

¹³ Voor een exacte beschrijving wordt verwezen naar de Handhavingsuitvoeringsmethode WBB, deel 1 p. 20 van het SIKB, 2007.

hoog bijvoorbeeld ten aanzien van het gebruik van categorie 1 verontreinigde grond. De stap naar fraude kan dan (mede gelet op de relatief geringe pakkans) gemakkelijker gezet worden. Dit wordt verder vergemakkelijkt als de overheid zelf niet duidelijk kan maken wat de bedoelingen van de regels en de te beschermen belangen zijn (Van de Bunt e.a., 2007). Mede op aandrang van de uitvoerders en de opdrachtgevers van bodemsaneringen is de bodemregelgeving en de regelgeving voor het toepassen van grond als bouwstof vereenvoudigd en beter op elkaar afgestemd. In *Fraude in Beeld* zijn de fraudevormen per branche geanalyseerd. Grote aannemersbedrijven en utiliteitsbouw, onder meer op het gebied van grond, maken zich schuldig aan fraude zoals corruptie, zwart uitbetalen van werknemers en het onttrekken van maatschappelijk kapitaal ten eigen bate (Platform Bijzondere Opsporingsdiensten, 2007). Het Landelijk Overleg Milieuhandhaving (2007) stelt dat een deel van de actoren structureel de normen onvoldoende in acht nemen. Al verwacht het LOM wel dat dit bij bodemintermediairs verbeterd is door de uitkomsten van het onderzoek naar de bouwfraude. Belangenverstrengeling tussen bodemintermediairs en binnen de overheid wordt als een reëel risico gezien (Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 2007).

Een historisch voorbeeld waarin het dilemma rond integriteit en klantenbinding speelt, dateert van eind jaren negentig toen het Nederlandse bedrijf Saybolt in de Verenigde Staten werd veroordeeld voor fraude en corruptie. Saybolt werd veroordeeld voor het aanpassen van laboratoriumuitkomsten ten gunste van de opdrachtgever. Van den Anker (1999) vindt twee verklaringen voor de acties van Saybolt. Ten eerste het grote financiële voordeel dat behaald kon worden met voor de klant gunstige uitkomsten. Gunstige uitkomsten vergroten vervolgens de kans op nieuwe orders en het behoud van klanten. De tweede verklaring komt uit de marktwerking. Saybolt voerde in de jaren tachtig enige tijd een zero-tolerance beleid ten aanzien van manipulatie met onderzoeksgegevens. Gevolg was dat klanten en orders afnamen tot een punt waarbij de toekomst van het bedrijf op het spel kwam te staan. Saybolt koos waarschijnlijk voor de continuïteit van het bedrijf en is ingegaan op de wensen van de klant. Voor een groot bedrijf is imago belangrijk: een veroordeling tast het imago aan en kan leiden tot een afname van klanten. Voor opdrachtgevers zijn kosten vaak belangrijker dan de reputatie van een bepaald bedrijf. De kosten kunnen overigens sterk uiteen lopen. Een respondent verbaasde zich erover dat bij een aanbesteding het ene bedrijf acht miljoen euro vroeg en een ander (minder gerenommeerd) bedrijf drie miljoen.

5.2 Omstandigheden

Naast de motieven en gelegenheden kan een aantal omstandigheden worden onderscheiden waarin een verhoogde kans is op criminaliteit. Een belangrijke omstandigheid komt voort uit de geldstroom: de afvalketen in het algemeen heeft een omgekeerde prikkelstructuur ('de baet gaat voor de cost uit') (Ten Heuvelhof e.a., 2001). Dit betekent dat illegale verwijdering financieel aantrekkelijk is.

Van den Berg e.a. (1995) noemen vijf situaties:

- de economische situatie. Hoe slechter deze situatie in de branche is, hoe hoger de kans dat ondernemingen marchanderen bij het uitvoeren van bodemsaneringen. De "berekende ondernemer" kan relatief eenvoudig zijn verlies minimaliseren.
- de reinigings- of saneringskosten. Naarmate de bodem sterker vervuild is en de reinigingskosten toenemen is de kans groter dat de eigenaar of gebruiker zich met hulp van een andere marktdeelnemer op illegale wijze van de vervuilde grond zal ontdoen.
- de beschikbaarheid van voorzieningen. Naarmate een onderneming over meer schakels in de keten beschikt, zijn er meer mogelijkheden om illegale activiteiten te plegen.
- breed werkterrein. De mogelijkheid om verontreinigde grond als secundaire grondstof te gebruiken neemt toe wanneer een aannemer actief is op meerdere terreinen, bijvoorbeeld als uitvoerder in de bouw en als uitvoerder van weg- en waterbouwwerken.
- netwerk voor afname. De mogelijkheid om verontreinigde grond als secundaire grondstof te gebruiken neemt toe wanneer een aannemer/saneerder vaste contacten onderhoudt met bedrijven die actief zijn op aanpalende terreinen.

Locatie-specifieke omstandigheden die van invloed zijn op de kans op afwijkingen (VROM-Inspectie, 2002, p. 5):

- "De complexiteit van de ondergrond en de aard van de verontreinigingen. Een verontreiniging met gechloreerde koolwaterstoffen in een goed doorlatende heterogene bodem is veel moeilijker in beeld te brengen dan een verontreiniging met PAK in een homogene bodem. Bij ingewikkelde saneringen zijn veel meer acties en gedetailleerdere afspraken nodig dan bij eenvoudige saneringen. De kans op afwijkingen is in het eerste geval dus veel groter."
- "De mogelijkheid om de verontreinigingen eenvoudig waar te nemen. De kans op afwijkingen bij het ontgraven van grond die naar olie ruikt is kleiner dan bij het ontgraven van grond die is verontreinigd met zware metalen."

Locatie-specifieke omstandigheden die van invloed zijn op de gevolgen van afwijkingen (VROM-Inspectie, 2002, p. 5):

- “De bodemopbouw. Het achterblijven van chloorkoolwaterstoffen in een goed doorlatende zandbodem onder bestaande of nog te bouwen huizen is een groter risico (uitdamping) dan dezelfde hoeveelheid die achterblijft in een bodem met veel klei en veen.”
- “Het toekomstig gebruik. Als de locatie bebouwd wordt is het moeilijker een verontreiniging achteraf te verwijderen dan in het geval dat de locatie na sanering braak blijft liggen.”
- “De urgentie bepalende omstandigheden. De urgentie van een saneringsgeval is gebaseerd op het onderscheiden van de risico’s van de verontreinigingen in dat specifieke geval. De gevolgen van afwijkingen bij een urgent geval zijn dus groter dan bij een niet urgent geval.”

Locatie-specifieke omstandigheden om afwijkingen te kunnen constateren (VROM-Inspectie, 2002, p. 6):

- “De tijdsduur van een sanering. Een kortdurende grondsanering biedt minder mogelijkheden voor controle dan een langdurige grondwatersanering.”
- “De fysieke hoedanigheid van het te controleren onderdeel. Het is veel gemakkelijker om een installatie of registratie te controleren, dan om de restverontreiniging op een bepaald punt te meten.”
- “De mogelijkheid achteraf nog te kunnen controleren. Het kost veel meer inspanning om achteraf een eindcontrole van een ontgraving te controleren dan op het moment dat de saneerder zelf de eindcontrole uitvoert en de put nog niet is aangevuld. Bij een grondwatersanering ligt dit anders en is de inspanning die geleverd moet worden om de eindcontrole van de grondwaterkwaliteit te controleren niet afhankelijk van het moment waarop de saneerder de eindcontrole uitvoert.”

6

Omvang criminaliteit bodemsaneringen

Signalen en meldingen

De Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten verzamelt signalen over milieucriminaliteit. Signalen zijn vermoedens van onregelmatigheden of vastgestelde overtredingen. Helaas leveren niet alle politieregio's en opsporingsinstanties hun signalen aan. In de periode 2005 tot en met juli 2007 zijn zestig signalen die betrekking hebben op criminaliteit bij bodemsaneringen geïnventariseerd. Eén zaak is in drie aparte signalen aangeleverd omdat de grond naar drie verschillende afnemers is vervoerd en een verdachte werd voor hetzelfde feit twee keer gesignaleerd. Worden deze zaken als één signaal gezien dan zijn er 57 signalen aangeleverd. Tegen twee bedrijven was eenzelfde signaal ingestuurd. Vaak ging het om illegale saneringen of saneringen waarvoor te laat een vergunning is aangevraagd, het mengen, illegaal storten of het illegaal opslaan van verschillende soorten vervuilde grond (soms ook met slib) en in het algemeen handelen in strijd met vergunningvoorschriften.

Een aantal ondernemingen wordt meer keren als verdachte genoemd of bleek al eerder in politiebestanden te zijn geregistreerd. Opvallend is dat overheidsinstanties zeven keer als verdachte zijn aangemerkt. Deze instanties worden verdacht van het illegaal ontdoen van verontreinigde grond, bijvoorbeeld door het in een geluidswal te stoppen, het vermengen van verontreinigde grond met schone grond en het verbergen van verontreinigde grond onder een leeflaag. In een aantal gevallen is de overtreding aangetoond en is proces-verbaal opgemaakt, in een aantal gevallen (nog) niet.

Ook de Informatie en Opsporingsdienst van het ministerie van VROM (VROM-IOD) houdt een overzicht bij van incidenten (vanaf april 2005). Ongeveer vijftientig signalen hadden betrekking op vermoedens van criminaliteit bij bodemsaneringen. Daarbij zitten een aantal dubbels ten opzichte van de signalen van IPOL. Helaas is niet vast te stellen om hoeveel zaken dit precies gaat. Dit komt onder meer omdat de beschrijvingen niet altijd voldoende gedetailleerd waren om met zekerheid vast te kunnen stellen dat het om dezelfde signalen gaat.



MOET JIJ ILLEGALE ROTZOOI VERVOEREN?

Met illegale transporten van vervuilde grond wordt grof geld verdiend. Deze grond wordt vaak misdadig goedkoop afgevoerd. Maar wie betaalt eigenlijk de rekening? Wie loopt het risico om van die lading ernstig ziek te worden?

Moet jij illegale rotzooi vervoeren?
 Bel dan de politie via 0900-8844
 Kan dit niet, bel dan anoniem naar M. 0800-7000 en Meld Misdad Anoniem

M. is een veilig alternatief
 Bij M. staat het belang van jouw anonimiteit altijd voorop

BEL M. 0800-7000

www.meldmisdadaanoniem.nl/milieu

In het voorjaar van 2007 is een Meld Misdad Anoniem-campagne uitgevoerd gericht op illegale grondstortingen. In drie maanden kwamen er 49 meldingen binnen. Elf meldingen hadden betrekking op grond, de overige op afval. Van de 49 meldingen waren er 42 bruikbaar. Veertien meldingen waren in juli 2007 in onderzoek genomen en één zaak was al afgerond.

Op basis van deze gegevens ontstaat nauwelijks zicht op de omvang van criminaliteit bij bodemsaneringen. Het zicht is om drie redenen beperkt. Ten eerste gaat het om signalen of meldingen die nog onderzocht moeten worden. Het staat nog niet vast dat er sprake is van criminaliteit. Ten tweede heeft slechts een aantal politieregio's gegevens aangeleverd. Ten derde is het zicht op milieu-criminaliteit bij opsporingsinstanties beperkt. In het criminaliteitsbeeld van de politieregio Rotterdam-Rijnmond (2007) wordt geschat dat er zicht bestaat op tien procent van de milieucriminaliteit. Gemeenten en provincie hebben beter zicht op deze vorm van criminaliteit. Immers zij voeren het eerstelijnstoezicht uit.

Verificatieonderzoeken

Een belangrijke aanwijzing voor het structurele karakter van misstanden met bodemsaneringen kan worden afgeleid uit de verificatieonderzoeken die zijn uitgevoerd in opdracht van de VROM-Inspectie. Het eerste verificatieonderzoek is in 2003 uitgevoerd en het tweede in 2005 en 2006. In verificatieonderzoeken

wordt onderzocht in hoeverre de uitkomsten van het evaluatieverslag in overeenstemming zijn met de werkelijke eindsituatie. Zo moet worden aangegeven in hoeverre de grond van de locatie schoon is en of er nazorg gepleegd moet worden. Van de onderzochte locaties in 2003 was er in 20 van de 21 gevallen een afwijking van het onderzoeksresultaat. Daarbij was in vijftien gevallen sprake van een belangrijke afwijking. Een afwijking is belangrijk als er een groot verschil bestaat in de hoogte van de gemeten concentratie, risico's en saneringsdoelstelling. Bij deze vijftien saneringen was niet voldaan aan de saneringsdoelstelling. Bij elf ervan was door de nog aanwezige verontreiniging sprake van een risico op verspreiding, ecologische risico's en/ of humane risico's. De VROM-Inspectie vindt deze uitkomst zorgwekkend. Daarbij geeft zij wel aan dat er gekozen was voor een worstcase-benadering.¹⁴ Dit betekent dat het beeld niet representatief is voor alle saneringen.

In 2005 en 2006 zijn bij twaalf saneringen verificatieonderzoeken uitgevoerd. In tien gevallen was er sprake van een afwijkingsresultaat (de bodem was sterker verontreinigd dan in het evaluatieverslag vermeld stond). Geen van deze afwijkingen leidde echter tot een sterk verhoogd risico. In drie gevallen was er sprake van een matig verhoogd risico voor het milieu, in één geval voor de volksgezondheid en in zes gevallen voor de waarde van het onroerend goed. Bij zes saneringen is de aanvulgrond onderzocht; in twee gevallen was er sprake van een grote afwijking. Bij acht saneringen is de restverontreiniging in de bodem onderzocht, in twee gevallen was er sprake van een grote afwijking, terwijl er in een geval een kleine afwijking was.

De resultaten van de verificatieonderzoeken geven aan dat er het nodige misgaat met bodemsaneringen. In plaats van schone aanvulgrond is verontreinigde grond toegepast. Na de sanering blijken restverontreinigingen groter dan was aangegeven in het evaluatieverslag. Omdat de worstcasebenadering niet representatief is voor alle saneringen, kan op basis van de resultaten van de verificatieonderzoeken niet vastgesteld worden in welke mate er sprake is van criminaliteit bij bodemsaneringen. Volgens een aantal geïnterviewden is het aannemelijk dat deze misstanden regelmatig voorkomen. Op basis hiervan kan gesteld worden dat er structureel overtredingen bij bodemsaneringen plaatsvinden. Er wordt bewust verontreinigde grond gebruikt als aanvulgrond of de restverontreiniging is te groot. Daarbij kunnen ernstige gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid optreden.

¹⁴ Bij een worstcasebenadering worden dossiers geselecteerd waarbij op basis van het evaluatieverslag het vermoeden bestaat dat er sprake is van misstanden.

Ketenproject

In 2007 is de VROM-Inspectie gestart met het ketenproject Landbodemsanering, Grondverzet en Grondstromen.¹⁵ In dit project wordt gezocht naar een betere uitwisseling van informatie ten aanzien van *free riders*. *Free riders* zijn actoren in de bodemsaneringsketen die zich ten koste van milieu en volksgezondheid onrechtmatig willen verrijken door structureel regels te overtreden (Peters, 2007). Per regio worden de vermoede dan wel vastgestelde overtredingen per actor geïnventariseerd. Vervolgens zijn de verdenkingen per actor geanalyseerd en is gekeken welke actoren verdacht worden van meerdere overtredingen. Het project is er niet op gericht om in het verleden gemaakte overtredingen vast te stellen, maar om het huidige gedrag van actoren aan te pakken. Actoren die verdacht worden van het structureel plegen van overtredingen worden door een interventieteam, in eerste instantie bestuurlijk, aangepakt dat hen intensief controleert. Opsporingsinstanties nemen in de regel pas deel aan het interventieteam als een bestuurlijke aanpak niet werkt.

In een provincie zijn verschillende instanties geraadpleegd. Een bepaalde milieuadviseur werd meerdere keren genoemd als het over vermoedens van criminele handelingen ging. Met name werd hij verdacht van het niet werken volgens onderzoeksprotocollen. Hij was bij verschillende instanties opgevallen omdat hij in korte tijd een grote klantenkring had opgebouwd. Een aantal kleine overtredingen is geconstateerd, maar strafrechtelijke onderzoeken hebben echter niets opgeleverd. Wat bij deze adviseur opvalt, is dat hij in de evaluatieverslagen aangeeft dat er vrijwel nooit nazorg op de locatie hoeft plaats te vinden.

In een regionale expertmeeting werden ten aanzien van vijf bedrijven ten minste vijf verschillende signalen genoemd. Het gaat om adviesbureaus, transporteurs en een grondverwerker. De medewerkers van deze bedrijven worden verdacht van het niet volgens protocol uitvoeren van onderzoeken, het manipuleren van grondmonsters (bijvoorbeeld door het mengen van verschillende soorten grond), het starten met een sanering zonder een beschikking, de opslag van grond waarvoor geen vergunning aanwezig is, het transporteren van grond zonder afvalstroomnummer en het niet afdoende scheiden van delen grond. Deels gaat het om vermoedens van overtredingen en deels zijn de overtredingen vastgesteld.

Opsporingsonderzoeken naar milieucriminaliteit vergen relatief veel tijd en menskracht. Er wordt niet of nauwelijks aangifte gedaan van milieudelicten, het zijn dan ook typische haaldelicten. Daarnaast is de wetgeving complex en de

¹⁵ Voor een beschrijving van het project wordt verwezen naar het tijdschrift *Handhaving*, nr. 3 2007 waarin een interview met de implementatiemanager, de heer Peters, staat.

vergunnings situatie vaak lastig vast te stellen. Een politiefunctionaris kan al snel vastlopen in een middelgrote 'grondzaak'. Veel zaken worden om deze reden niet opgepakt of door onvoldoende deskundigheid later geseponeerd.

In september 2007 werden op het symposium over organisatiecriminaliteit de resultaten van een onderzoek naar veertien afgesloten onderzoeksdossiers van de VROM-IOD gepresenteerd. De conclusie was dat milieucriminaliteit voor een belangrijk deel het gevolg is van incompetentie van medewerkers en niet zozeer het bewust overtreden van de regels. De vraag is waar de grens ligt tussen incompetent gedrag en bewust crimineel gedrag. In de praktijk is het niet altijd mogelijk die grens aan te geven. Vooral als iemand in zijn modus operandi ervoor zorgt dat een handeling als incompetent gedrag kan worden gezien.

Een oud defensie terrein moest gesaneerd worden. De VROM-Inspectie heeft op dit terrein een verificatieonderzoek laten uitvoeren om vast te stellen in hoeverre de evaluatieverslagen een goed beeld geven van de eindsituatie. Het milieuadviesbureau dat het verificatieonderzoek uitvoerde, constateerde dat er op een deel van het terrein na de sanering geen bodemonderzoek was verricht. De directievoerder had aan het milieuadviesbureau aangegeven om op een bepaalde plaats geen bodemonderzoek te verrichten, omdat daar leidingen zouden liggen. Toen daar toch onderzoek werd verricht, stuitte men op een omvangrijke vervuiling (meerdere kuub aan vervuilde grond). Verder bleek dat in de grond onder de gebouwen niet was afgegraven, terwijl dit wel in het saneringsplan was vastgelegd. Ten slotte was vervuilde grond als aanvulgrond gebruikt.

Uit het opsporingsonderzoek naar hierboven beschreven casus is gebleken dat de handelingen bewust zijn gepleegd. Er is bewust afgeweken van het opgestelde saneringsplan en er is vervuilde grond als aanvulgrond gebruikt.

Wederrechtelijk verkregen voordeel

Het financiële voordeel dat behaald kan worden met het niet volgens de regels werken kan flink oplopen. Indien de bodem verontreinigd is en een sanering plaats moet vinden, kan veel geld worden uitgespaard door geen onderzoeken te verrichten en geen saneringsplan op te stellen. Feitelijk is er dan geen sprake van een sanering. Mogelijk wordt er wat grond afgegraven en een leeflaag aangebracht. Op deze wijze worden de kosten van alle onderzoeken, het saneringsplan en de verwerking van de verontreinigde grond uitgespaard. Het omkatten van grond kan ook veel opleveren: meestal een verschil van tien tot twintig euro per kubieke meter, maar bij bepaalde stoffen kan het tot een veelvoud oplopen. In de interviews is een voorbeeld genoemd van een voordeel

van 750.000 euro. Bij een sanering kan het voordeel dus hoog oplopen. In een opsporingsonderzoek is berekend dat de vier leden van het samenwerkingsverband per persoon per maand rond de 15.000 euro extra verdienden met de criminele handelingen. Op jaarbasis betekent dit voor het samenwerkingsverband een wederrechtelijk verkregen voordeel van 720.000 euro. Bij een grote sanering kan het voordeel nog verder oplopen.

Dadertypologie

Op basis van de verzamelde gegevens kunnen twee soorten daders worden onderscheiden.

Ten eerste de groep organisatiecriminelen die door het LOM als *free riders* of 'handige jongens' worden beschreven. Het gaat veelal om bedrijfjes die weinig moeite (zowel praktisch als moreel) hebben met het plegen van strafbare feiten en zich hier dan ook structureel schuldig aan maken. Hun belangrijkste doel is het verdienen van zo veel mogelijk geld op een zo gemakkelijk mogelijke manier, ongeacht de gevolgen voor het milieu. Naast activiteiten die illegaal worden verricht, worden in de regel ook saneringswerkzaamheden conform de regels uitgevoerd. Wellicht om de illegale activiteiten te maskeren of deze als onbewust te doen voorkomen. Behalve door kleine bedrijven worden ook binnen sommige grote ondernemingen, of beter gezegd afdelingen of onderdelen van grote ondernemingen, structureel overtredingen gepleegd.

De tweede dadergroep bestaat uit bedrijven/medewerkers die vooraf van plan waren om volgens de regels te werken of op de grenzen van de regels. De overtredingen komen voort uit druk van opdrachtgevers, gebrek aan geld of tijd, incompetentie en onvoldoende onderzoek. Tot deze categorie behoren ook vertegenwoordigers van overheidsinstellingen. Zo treffen certificeerders vaker onregelmatigheden aan bij overheden dan bij het bedrijfsleven. Deze onregelmatigheden liggen doorgaans in de administratieve sfeer. Overheidspartijen hebben de neiging om te denken dat ze vanwege hun nutsfunctie aan minder regels gehouden zijn en dat het niet zo'n vaart zal lopen als ze zich niet aan de regels houden (Van den Anker, 1999). Een belangrijk deel van de overtredingen komt voort uit een gebrekkige voorbereiding op de sanering. Niet alle onderzoeken (historisch, nader en oriënterend) zijn uitgevoerd waardoor de kans op verrassingen groot is. Het is vaak lastig om tijdens een sanering nog onderzoeken te verrichten, omdat de aannemer voor de bouw van het nieuwe object vaak al klaar staat. Ook wordt wel eens 'vergeten' dat saneringen tijdig aangemeld dienen te worden bij het bevoegde gezag. Dit is vaak een kwestie van incompetentie.

Daders die tot de tweede categorie behoren, kunnen zich 'doorontwikkelen' naar de eerste categorie. Indien een onderneming ongestraft enkele overtredingen pleegt en dus veel geld verdient, kan de stap naar structureel plegen van overtredingen klein zijn. Ook wanneer een bedrijf in financiële problemen raakt en weet dat de concurrent zich niet aan de regels houdt, wordt de verleiding wel erg groot om criminele handelingen te verrichten.

Misbruik ICT

Voor het Nationaal dreigingsbeeld wordt in ieder onderzoek gekeken naar de wijze waarop informatie- en communicatietechnologie (ICT) ingezet wordt bij zware of georganiseerde criminaliteit.

Het gebruik van ICT-middelen bij criminaliteit bij bodemsaneringen is relatief beperkt. ICT wordt voornamelijk gebruikt om digitale formulieren te bewerken, bijvoorbeeld om analysewaarden in rapporten aan te passen. Naast analysewaarden kunnen ook zaken als data, herkomst, bestemmingen en hoeveelheden worden aangepast. Deze aanpassingen zijn weliswaar makkelijker te plegen met digitale formulieren, maar deze gelegenheid bestond ook al bij papieren rapporten. Verder worden ICT-middelen zelden gebruikt voor het plegen van deze vorm van criminaliteit. De verklaring ligt voor de hand: er is geen noodzaak om specifiek ICT-middelen in te zetten.

Een respondent noemde een voorbeeld waarbij de opdrachtgever een rapport van een milieuhygiënisch bureau aanpaste. Door een paar getallen te veranderen, kon vervuilde grond categorie 2 op papier worden veranderd in categorie 1. Hierdoor werd een financieel voordeel behaald van ongeveer 28.000 euro.

Een ander grondbedrijf wijzigde de streef- en interventiewaarden van de grond (categorie 2), zodat de grond op het eigen terrein mocht worden gestort (categorie 1).

Corruptie

Corruptie wordt omschreven als het aannemen of opeisen van giften of beloften van derden met het oog op een voor die derden gunstig optreden. Er is sprake van ambtelijke corruptie wanneer een ambtenaar of bestuurder in zijn handelen of nalaten daarvan, misbruik maakt van een hem toebedeelde bevoegdheid wanneer dit geschiedt ten faveure van een derde partij en wanneer het wordt beloond met (het vooruitzicht op) een financiële of andersoortige gunst.

In dit onderzoek kan er sprake zijn van drie verschillende soorten actoren die betrokken zijn bij corruptie:

- corruptie van ambtenaren uit het openbaar bestuur;
- corruptie van opsporingsfunctionarissen;
- corruptie van (politieke) gezagsdragers.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan niet geconcludeerd worden dat er sprake is van corruptie bij bodemsaneringen. Doordat overheidsinstanties zowel bodemsaneringen uitvoeren als toezicht houden, zijn er wel zaken waarbij sprake is van belangenverstrengeling en waar een zweem van corruptie om hangt. Zo moest in het zuiden van het land een ernstig verontreinigde sloot worden schoongemaakt. De verantwoordelijke binnen de gemeente besloot, waarschijnlijk omdat er te weinig budget was om de sanering uit te voeren, te doen alsof er sprake was van categorie 1–grond die vervolgens gestort is. De verantwoordelijke directeur grondzaken is ontslagen. In dit geval is er geen sprake van corruptie omdat de betrokken medewerkers van hun handelen persoonlijk geen voordeel hadden.

In een andere casus werd de gemeentelijk toezichthouder bedreigd door de grondverwerker. De toezichthouder heeft toen bepaalde acties nagelaten maar had hier zelf geen financieel voordeel bij.

Omdat de controle van de overheid dermate te wensen overlaat, kunnen ondernemers met een kwade intentie hun gang gaan. Worden zij gepakt dan blijven de sancties in de regel beperkt tot boetes voor de rechtspersoon. Daarbij is de criminaliteit gemakkelijk te plegen en moeilijk vast te stellen. Corruptie bij bodemsaneringen is dan ook niet heel aannemelijk.

Overige vormen van criminaliteit

Op basis van de verzamelde gegevens kan vastgesteld worden dat verdachten van criminaliteit bij bodemsaneringen en/of grondstromen zich niet met andere vormen van criminaliteit bezighouden. Het gebruik van falsificaten is ondersteunend aan criminaliteit bij bodemsaneringen.

7

Gevolgen

In dit hoofdstuk worden de gevolgen beschreven van criminaliteit bij bodemsaneringen. Daartoe worden allereerst de effecten op de volksgezondheid en de aantasting van het milieu aan de orde gesteld. Vervolgens wordt ingegaan op de indirecte gevolgen.

7.1 Directe gevolgen

Er bestaat verschil van inzicht over de vraag of bodemverontreiniging een rechtstreeks effect heeft op de volksgezondheid. Een aantal respondenten gaf aan dat er nog nooit iemand dood is gegaan door de blootstelling aan vervuilde grond. Of er wordt verwezen naar de asbestplaten in de gemeente Goor, blootstelling aan deeltjes asbest afkomstig uit deze platen leidt tot twee doden per jaar. Anderen verwijzen daarentegen naar een onderzoek dat in de Lancet is gepubliceerd door een aantal Belgische wetenschappers (Nawrot e.a., 2006). Uit dit onderzoek blijkt dat de kans op longkanker significant toeneemt bij blootstelling aan cadmium. In het Zuid-Limburgse Mergelland is de bodem verontreinigd met cadmium en zink. Andere ernstige verontreinigingen zijn te vinden in de veenkoloniën in het noorden van het land. Deze zijn vervuild met lood- en koperhoudend stadsvuilcompost (Faber en Klok, 2005). Het RIVM heeft meerdere studies verricht om de streefwaarden vast te stellen van tachtig verschillende chemische stoffen.

Het risico van bodemverontreiniging voor mens en milieu is afhankelijk van de stoffen waarmee de grond vervuild is. De bewoners of gebruikers van de grond kunnen in aanraking komen met gevaarlijke stoffen door het eten van groenten uit eigen tuin, het inademen van fijne stofdeeltjes, het binnenkrijgen van grond (spelende kinderen) of het verdampen van stoffen naar de kruip- en woonruimte. Er kan sprake zijn van acute risico's voor de volksgezondheid door een sterk verhoogde blootstelling aan schadelijke stoffen (bijvoorbeeld asbest of gechloreerde oplosmiddelen). Verontreinigde grond kan uitloggen naar de bodem en daar opnieuw een verontreiniging veroorzaken of de bodemkwaliteit aantasten. In beide gevallen verslechtert de bodemkwaliteit en dit kan op den duur leiden tot een verslechtering van de grondwaterkwaliteit en mogelijk de drinkwaterkwaliteit.

Een grote hoeveelheid verontreinigde grond werd door binnenvaartschepen naar een verwerker vervoerd. De grond had een penetrante geur en een schipper kreeg last van hoofdpijn. Uit de analysesresultaten van de monsters bleek dat in de afvalstoffen zeer hoge concentraties vluchtige en carcinogene stoffen zaten. De stoffen werden gebruikt voor de extractie van kinine uit boomschors. De interventiewaarden voor onder meer benzeen werden sterk overschreden.¹⁶

In de bodem kunnen zich verschillende verontreinigde stoffen bevinden, namelijk aromatische koolwaterstoffen, gechloreerde koolwaterstoffen, pak's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen), cyaniden, zware metalen en bestrijdingsmiddelen. Deze worden hieronder toegelicht:

1 Aromatische koolwaterstoffen¹⁷

Aromatische koolwaterstoffen zijn matig tot zeer vluchtig. Deze stoffen hechten slecht aan bodemdeeltjes, maar komen gemakkelijk in de lucht terecht. Het gaat om de stoffen benzeen, toluen, fenol en xyleen. Benzeen, toluen en xyleen zijn bestanddelen van benzine en kunnen dus worden aangetroffen rond benzinestations en garages. Benzeen heeft relatief de schadelijkste effecten op de gezondheid. Het grootste deel van het in het lichaam opgenomen benzeen wordt in de lever omgezet en daarna met de urine uitgescheiden. Bij een hoge blootstelling kan benzeen leiden tot een afname van het aantal witte bloedcellen. Bij langdurige blootstelling kunnen ernstige bloedziekten zoals leukemie optreden. Het is onzeker of bij de huidige luchtkwaliteitseis voor benzeen een reëel risico op leukemie bestaat. De andere aromatische koolwaterstoffen kunnen alleen bij hoge concentraties gezondheidsklachten, zoals huidirritatie of effecten op het zenuwstelsel, veroorzaken. Het is niet waarschijnlijk dat deze hoge concentraties als gevolg van bodemverontreiniging zullen optreden. Naar de effecten van aromatische koolwaterstoffen is weinig onderzoek verricht. De stoffen hopen zich niet op in de voedselketen. Dat wil zeggen dat mensen deze stoffen niet via het voedsel binnen zullen krijgen.

2 Gechloreerde koolwaterstoffen

Gechloreerde koolwaterstoffen worden in veel industrieën gebruikt, ook deze koolwaterstoffen zijn vluchtige verbindingen. Dat betekent dat het meeste contact met de stof via de ademhaling zal plaatsvinden. Uitzondering hierop vormen de dioxines, die juist zeer goed aan de bodemdeeltjes hechten.

¹⁶ De interventiewaarde voor benzeen bedraagt 1mg/kg droge stof, de aangetroffen waarde was 8.100 mg/kg droge stof.

¹⁷ De beschrijvingen zijn ontleend aan de site www.milieucentraal.nl.

Voorbeelden van veel voorkomende gechloreerde koolwaterstoffen zijn: dichloorethaan, dichlooretheen, dioxines, pcb's, per, tri en vinylchloride. De meest toxische stof onder de gechloreerde koolwaterstoffen is tcdd (tetrachloordibenzo-p-dioxine). Effecten zoals een verlaagd bewustzijn en een carcinogene werking treden alleen op bij hoge concentraties, die niet als gevolg van bodemvervuiling zullen ontstaan. De enige stof die wel bij bodemverontreiniging concentraties kan bereiken waarbij negatieve effecten optreden, is per dat gebruikt wordt in chemische wasserijen. In tamelijk lage concentraties kan per klachten veroorzaken zoals oogirritatie, hoofdpijn, duizeligheid en zwakte. In het milieu vormen sommige gechloreerde koolwaterstoffen een probleem, omdat ze zich opstapelen in de voedselketen.

3 Pak's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen)

Pak's ontstaan door de onvolledige verbranding van organische materialen, zoals fossiele brandstoffen, voedingsmiddelen en hout. Er zijn enkele honderden verschillende pak's, elk met eigen stoffeigenschappen. Of een pak vluchtig is of juist gemakkelijk aan de bodem hecht hangt van de soort af. Pak's met een laag molecuulgewicht bereiken de mens vooral via voedingsgewassen en pak's met een hoger molecuulgewicht bereiken de mens met name door het inslikken van gronddeeltjes. Het grootste gevaar van blootstelling aan pak's schuilt in de carcinogene werking van sommige pak's. Benzo-a-pyreen is het meest kankerverwekkend. Ook bij een relatief lage dosis bestaat het risico dat er bij langdurige blootstelling kanker optreedt. De meest vluchtige pak's (die waarmee de mens het gemakkelijkst in aanraking komt), zoals naftaleen zijn echter niet kankerverwekkend, Nafta daarentegen is wel verdacht carcinogeen.

4 Cyaniden

Een vervuiling met cyanide is vaak te vinden op terreinen waar gasfabrieken of metaalverwerkingsbedrijven hebben gestaan. Complexe cyanideverbindingen hechten sterk aan de bodem en zijn niet vluchtig. Blootstelling kan daarom vrijwel alleen plaatsvinden door het inslikken van bodemdeeltjes. Wanneer daglicht op de complexe cyanideverbindingen komt, kunnen deze ontleden tot vrije cyanide. Vrije cyanide is vluchtig en bereikt de mens dus gemakkelijk via de luchtwegen. Complexe cyanideverbindingen zijn veel minder giftig dan vrije cyanide. Vrije cyanide bindt, als het in het lichaam komt, gemakkelijk allerlei atomen, zoals ijzer. Hierdoor wordt de zuurstofopname in celweefsel belemmerd, wat klachten als hoofdpijn, duizeligheid en misselijkheid veroorzaakt. Deze effecten treden echter pas op bij hoge concentraties, die nauwelijks voorkomen als gevolg van bodemverontreiniging. Er bestaat wel een risico dat deze stoffen zich in niet of slecht geventileerde kruipruimtes onder gebouwen ophopen. Indien deze ruimtes worden geopend, komt in één keer

een grote concentratie van deze stoffen vrij wat tot bovenstaande gezondheidsklachten kan leiden.

5 Zware metalen

De meest in de bodem voorkomende zware metalen zijn arseen, cadmium, koper, kwik, lood en zink. Zware metalen hechten zonder uitzondering erg goed aan bodemdeeltjes. De belangrijkste blootstellingsroute is via het inslikken van bodemdeeltjes. Daarnaast worden sommige metalen vrij gemakkelijk door planten opgenomen. Hierdoor kan men ook door het eten van verontreinigde gewassen zware metalen binnenkrijgen. Bij bodemverontreiniging levert cadmium het grootste risico van alle zware metalen. Dit komt omdat het gemakkelijk door gewassen wordt opgenomen. Cadmium kan schadelijke effecten veroorzaken in de nieren. De andere metalen komen bij bodemverontreiniging niet in zulke hoge concentraties voor dat ze schadelijke effecten op de gezondheid hebben.

6 Bestrijdingsmiddelen

In het verleden zijn bestrijdingsmiddelen gebruikt die slecht afbreekbaar bleken te zijn. Deze bestrijdingsmiddelen zitten nog steeds in de bodem. Het gaat om DDT, Drins (bijvoorbeeld Aldrin, Dieldrin en Endrin) en hch's. Verontreinigingen met deze middelen zijn vooral te vinden in bodems die in het verleden gebruikt zijn voor de landbouw. De genoemde bestrijdingsmiddelen hechten zich allemaal sterk aan de bodem en de belangrijkste blootstellingsroute is daarom via het inslikken van gronddeeltjes.¹⁸ Bestrijdingsmiddelen verhogen bij hoge concentraties de prikkelbaarheid van het zenuwstelsel en dat kan leiden tot klachten als duizeligheid, verwardheid en onverwachte spiertrillingen in armen en benen. Deze klachten kunnen optreden wanneer mensen veel met deze bestrijdingsmiddelen werken. Als gevolg van bodemverontreiniging zullen ze niet snel optreden. Op dieren kunnen de stoffen wel ernstige effecten hebben.

Het RIVM onderzoekt de risico's van milieuverontreinigingen voor de mens, het ecosysteem en de landbouw (zie bijvoorbeeld Dirven–Van Bremen e.a., 2006). Dat doen zij door referentiewaarden vast te stellen. Referentiewaarden zijn concentraties van verontreinigende stoffen in de bodem die, afhankelijk van het bodemgebruik, zijn toegestaan.¹⁹ Voor verschillende vormen van bodemgebruik,

¹⁸ Het RIVM hanteert een schaal voor hand–mond–belasting. Deze schaal bestaat onder meer uit de items: wonen met tuin (siertuin), kinderspeelplaats, volkstuin/moestuin en landbouw. Vastgesteld wordt bij welk aantal uren blootstelling per jaar er sprake is van een mogelijk gevaar voor de volksgezondheid (Dirven–Van Breemen e.a., 2006).

¹⁹ Voor kankerverwekkende stoffen geldt een risico dat overeenkomt met de kans dat één op de tienduizend mensen bij een levenslange blootstelling een kwaadaardige tumor krijgt als gevolg van de blootstelling aan die stof.

zoals landbouw, kinderspeelplaatsen of industrie, zijn grenswaarden voor risico's bepaald. De risico's zijn anders voor verschillende soorten ondergrond (klei, veen, zand). Het werkelijke risico van een bepaalde stof is sterk gebiedsafhankelijk. Het RIVM onderzoekt het gevaar voor de volksgezondheid door te kijken naar het risico voor verschillende gebruiksmogelijkheden van grond, zoals wonen met tuin, spelen van kinderen, moestuin en landbouw. Op basis van deze studie is niet vast te stellen hoeveel mensen ziek worden of overlijden door het contact met verontreinigde grond. Daarbij komt dat ook andere factoren een rol spelen. Wanneer kinderen indigestie krijgen doordat ze via grond metalen binnen krijgen, zal het voor het gezondheidseffect weinig uitmaken hoe de bodem is samengesteld. In het maagdarmstelsel van de mens bepaalt namelijk vooral de zuurgraad in de maag het vrijkomen van de metalen. Het gehalte van metalen in groenten wordt wel sterk bepaald door bodemeigenschappen. In binnen- en buitenland worden verschillende onzekerheidsfactoren gehanteerd voor de vaststelling van toxicologische advieswaarden (Gezondheidsraad, 2004).

Zo'n tien tot twintig procent van het agrarisch gebied in Nederland is belast met te veel lood, cadmium, zink, koper of kwik. Ook in natuurgebieden komen deze stoffen soms in hoge concentraties voor. Voor dieren bestaat het risico op doorvergiftiging, dat wil zeggen dat bijvoorbeeld regenwormen die de vervuilde grond eten, daar zelf relatief weinig last van hebben, maar vogels die de wormen eten kunnen daar wel ernstige gevolgen van ondervinden. Zo is uit onderzoek gebleken dat de gruttostand in vervuilde gebieden lager is (Faber en Klok, 2005).

7.2 Indirecte gevolgen

Door criminaliteit bij bodemsaneringen verliest de maatschappij vertrouwen in het bedrijfsleven, de overheid, professionele dienstverleners of het economische verkeer. Bodemsaneringen kunnen alleen door professionele, gecertificeerde bedrijven worden uitgevoerd. De burger is dus afhankelijk van deze bedrijven. Mocht het vertrouwen in deze professionals worden beschaamd, dan tast dat het algemene vertrouwen in deze organisaties aan. Slecht uitgevoerde saneringen bedreigen de integriteit van de saneringsbranche (Landelijk Overleg Milieuhandhaving, 2007). Wellicht is het verlies aan vertrouwen nog groter als blijkt dat de overheid haar toezichtstaak niet goed heeft uitgevoerd. Van de overheid mag immers verwacht worden dat zij de burger beschermt tegen kwaadwillende ondernemingen. Dergelijk verlies van vertrouwen leidt uiteindelijk via politieke apathie en cynisme tot sociale desintegratie (Huisman & Niemeijer, 1998).

Een tweede vorm van maatschappelijke schade bestaat uit het normeroderende effect van organisatiecriminaliteit. Omdat de plegers van organisatiecriminaliteit veelal geen 'boeven' zijn, maar 'keurige' mensen, doet dit in de samenleving twijfel ontstaan over de waarde van de norm zelf. Aldus kan bijvoorbeeld belasting- of premiefraude op den duur worden gezien als 'slim ondernemerschap' (Huisman & Niemeijer, 1998). Zoals al bij de motieven is gesteld, vindt een belangrijk deel van de respondenten dat de gevolgen van bodemverontreiniging voor de volksgezondheid meevallen. Een deel van de respondenten vindt dat de term categorie 1-verontreinigde grond niet goed is. Ook dit zou eigenlijk als schone grond moeten worden gezien. Uit de verificatieonderzoeken van de VROM-Inspectie (2004, 2007) blijkt dat categorie 1-grond gebruikt wordt als schone grond.

Een derde vorm van maatschappelijke schade is die aan het economische verkeer, in de vorm van oneerlijke concurrentie. In hoofdstuk 5 is al gesproken over het gerenommeerde laboratorium Saybolt. Dit bedrijf voerde in de jaren tachtig een zerotolerancebeleid ten aanzien van het manipuleren van laboratoriumgegevens. Dit beleid leidde er echter toe dat het aantal klanten snel afnam en het bestaan van de onderneming op het spel kwam te staan. Saybolt is toen 'klantgericht' gaan werken, dat wil zeggen dat de klant invloed kon uitoefenen op de uitkomsten van het laboratoriumonderzoek. Uit onderzoek van de Amerikaanse justitie is gebleken dat Saybolt met resultaten heeft geknoeid en mensen heeft omgekocht (Van den Anker, 1999). Uit dit voorbeeld kan worden afgeleid dat het lastig kan zijn om integer te blijven. In interviews is aangegeven dat met name bij grote klanten (projectontwikkelaars die structureel opdrachten verlenen) en bedrijven die een (persoonlijke) relatie onderhouden met de opdrachtgever, de druk groot kan worden om vooral de belangen van de opdrachtgever te behartigen. Als dit gebeurt, zullen ook concurrerende ondernemingen de belangen van opdrachtgevers boven andere belangen plaatsen.

Onvoldoende uitgevoerde bodemsaneringen vooral op woningbouwlocaties zorgen vrijwel altijd voor grote maatschappelijke onrust (sociaal effect). Uit een proefschrift dat gaat over de gevolgen van bodemverontreiniging voor de woningmarkt, blijkt dat er jaarlijks voor tientallen miljoenen euro's schade ontstaat door waardevermindering en onverkoopbaarheid van woningen door bodemvervuiling. Overigens blijkt er geen sprake te zijn van een blijvend effect (Reket, 2007).

8

Criminaliteitsrelevante factoren

In dit hoofdstuk worden de criminaliteitsrelevante factoren voor criminaliteit bij bodemsaneringen beschreven. Een criminaliteitsrelevante factor is een maatschappelijke factor die van invloed is, of kan zijn, op criminele verschijnselen. Deze kan criminaliteitsbevorderend of criminaliteitsremmend zijn. Criminaliteitsrelevante factoren kunnen voor één, enkele of alle maatschappelijke bereiken en criminaliteitsfenomenen relevant zijn. De ontwikkeling van deze factoren bepaalt dan ook hoe de criminaliteit bij bodemsaneringen zich de komende jaren zal ontwikkelen. Bij de analyse van deze factoren is gekeken naar zes hoofdcategorieën, de zogeheten SEPTED-categorieën. Het gaat om de categorieën sociaal-cultureel, economisch, politiek, technologisch, ecologisch en demografisch. Deze maatschappelijke hoofdcategorieën worden veel gebruikt bij het opstellen van prognoses. Uit dit onderzoek blijkt dat vooral politieke, technologische en economische factoren van invloed zijn op criminaliteit bij bodemsaneringen.

Een belangrijke politieke factor betreft de gebruiksmogelijkheden van vervuilde grond. Vanuit de branche wordt een lobby gevoerd om de gebruiksmogelijkheden van (licht) verontreinigde grond te verbreden. Dat zou kunnen betekenen dat de prijs van licht verontreinigde grond geen negatieve maar een positieve waarde krijgt. De criminaliteit kan hierdoor afnemen, het is immers niet meer noodzakelijk grond om te katten of papieren te vervalsen. Het tegendeel is ook mogelijk: de criminele gelegenheid kan toenemen indien de eisen om grond als schoon te categoriseren strenger worden. Het aanbod van schone grond zal afnemen en de prijs zal stijgen. Op basis van de maatschappelijke ontwikkelingen is het waarschijnlijker dat de definitie van vervuilde grond verruimd wordt in plaats van beperkt.

Het bodemsaneringsbeleid is de afgelopen dertig jaar regelmatig aangepast. Toen de eerste gevallen van bodemverontreiniging bekend werden, werd bodemsanering ingeschat als een niet al te grote operatie die het beste door de overheid kon worden uitgevoerd. Aangezien er steeds meer gevallen van bodemverontreiniging werden signaleerd, is de doelstelling om binnen één generatie de Nederlandse bodem gesaneerd te hebben niet gehaald.²⁰ Het beleid wordt aangepast aan de aard en omvang van het bodemprobleem. Neemt het aantal verontreinigde locaties toe dan wordt het beleid aangepast om sneller te kunnen saneren.

²⁰ <http://www.vrom.nl/Docs/bodem/KS12122001.pdf>

Het aantal saneringen is de afgelopen jaren achtergebleven bij het aantal dat op basis van het beleid eigenlijk gerealiseerd zou moeten worden. Een aantal jaren geleden is besloten dat niet iedere sanering multifunctioneel hoeft te zijn, maar dat saneringen ook functioneel kunnen worden uitgevoerd. Bij een functionele sanering wordt de grond zodanig gesaneerd dat de locatie na sanering bruikbaar is voor een specifiek doel, multifunctioneel betekent dat de locatie na de sanering voor ieder doel bruikbaar is. Vanuit de branche wordt druk uitgeoefend om steeds meer saneringen functioneel uit te mogen voeren. Een recenter voorbeeld van een beleidsaanpassing betreft de invoering van het Besluit uniforme saneringen (BUS) per 14 februari 2006. Doel van het besluit is de regeling voor bodemsaneringen te vereenvoudigen, de procedures te versnellen en de kosten te verlagen. Vooral kleinere saneringen kunnen eenvoudiger en daarmee goedkoper worden uitgevoerd. Criminele gelegenheden nemen af door deze maatregelen. Het Ministerie van VROM verwacht dat door de invoering van de BUS ernstig verontreinigde bodems eerder worden gesaneerd (Kattenberg & Van der Gun, 2007).

De geraamde kosten van saneringen worden vaak overschreden. Uit dossieronderzoek van de Algemene Rekenkamer (2005) blijkt dat van bijna alle onderzochte saneringen de kosten tussen de 10 en 30 procent hoger lagen dan geraamd. De hogere kosten zijn vrijwel altijd het gevolg van de grotere hoeveelheid grond die wordt afgegraven. Een grotere hoeveelheid grond betekent dat de kosten voor het vervoer en de verwerking sterk toenemen. De Algemene Rekenkamer (2005) wijst erop dat door het ontbreken van een adequate planning voor de bodemsaneringsoperatie de ramingen van het aantal te saneren locaties en daarmee gemoeide kosten kunnen veranderen.

Nieuwe technologieën kunnen de kosten van een bodemsanering terugbrengen. Een belangrijke ontwikkeling betreffen de zogenaamde in-situ saneringen. Bij deze saneringen wordt een deel van de verontreinigde grond ter plekke schoongemaakt. Dit kan bijvoorbeeld door bacteriën aan de grond toe te voegen of door de grond te reinigen met elektrische stroom. Uit de resultaten van een enquête bleek dat bij 80 procent van de saneringen in-situ technieken werden gebruikt. Verwacht wordt dat dit de komende jaren verder zal toenemen (Van den Brand, 2007). Lagere kosten verminderen de drive om overtredingen te plegen. Ook dit is dus een criminaliteitsremmende factor.

Naarmate de economische situatie in de bedrijfstak slechter is, neemt de kans toe dat ondernemingen marchanderen bij het uitvoeren van bodemsaneringen (Van den Berg e.a, 1995). Dit bleek in de jaren negentig toen, onder meer door bezuinigingen van de overheid, de financiële situatie in de branche slecht was.

Naarmate de bodem sterker vervuild is en de reinigingskosten toenemen is de kans groter dat de eigenaar of gebruiker zich met de hulp van een andere marktdeelnemer op illegale wijze van de vervuilde grond zal ontdoen. Dit geldt vooral wanneer deze kosten sterk op de omzet van het betreffende bedrijf drukken (Van den Berg e.a., 1995).

Volgens het uitgangspunt 'de gelegenheid maakt de dief' zal de ondernemer die naar het 'kwade' neigt aan deze mogelijkheid toegeven en vervallen in winstgevende milieucriminaliteit. Zo neemt de kans op opmengen van verontreinigde grond toe wanneer een saneerder of aannemer over voorzieningen beschikt waar grond kan worden opgeslagen (Van den Berg e.a., 1995).

In de expertmeeting die op 18 oktober 2007 is gehouden, werd aangegeven dat controle op saneringen en grondstromen vele malen intensiever moet worden om structureel overtredingen te kunnen vaststellen. In 2003 heeft de Algemene Rekenkamer vastgesteld dat minder dan de helft van de saneringslocaties gecontroleerd werd. Inmiddels wordt op bijna alle saneringslocaties gecontroleerd, maar zelden meer dan een keer. De controle is vaak ook nog beperkt. De handavingsuitvoeringsmethode van de wet bodembescherming (HUM-Wbb) kan bijdragen aan verbetering van de controle. Immers de HUM-Wbb schrijft voor wat er gecontroleerd moet worden.

De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) heeft indicatoren voor de handhaving opgesteld. Op basis van deze indicatoren kan een handhaver vaststellen of extra toezicht op een locatie gewenst is. Het SIKB stelt dat er momenteel een professionaliseringsslag wordt uitgevoerd bij toezicht en handhaving van milieuwetgeving (SIKB, 2007).

Ook voor de uitvoerders van saneringen zijn er checklists gekomen. Deze hulpmiddelen kunnen helpen bij het voorkomen van fouten.

In oktober 2006 werd de Kwaliboregeling van kracht. Doel van Kwalibo is dat de belangrijke actoren in de bodemsaneringsketen zoals advies- en ingenieursbureaus, laboratoria, aannemers en reinigers professioneler hun werk verrichten. Daartoe moeten zij zich verplicht laten accrediteren en/of certificeren. De Kwalibowetgeving wordt gefaseerd ingevoerd en de VROM-Inspectie (2007) verwacht dat intermediairs minder fouten maken als deze volledig van kracht is. Het bevoegde gezag krijgt de mogelijkheid om het toezicht selectief te richten op de bodemintermediairs die bij herhaling in gebreke zijn gebleven bij de begeleiding en uitvoering van bodemsaneringen. Om aan de eisen van de kwaliboregeling te voldoen moeten een aantal inspanningen worden verricht. Dit betekent dat een aantal kleinere partijen van het bodemveld zullen verdwijnen.

Een respondent stelt dat certificering een minimumnorm oplevert, wat een verbetering is ten opzichte van de huidige situatie. De nieuwe werkwijze kan leiden tot een andere modus operandi: er wordt gedaan alsof protocollen gevolgd zijn, terwijl dat niet het geval is.

9

Conclusies en verwachtingen

9.1 Routine Activity Theory

In dit slothoofdstuk worden de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van criminaliteit bij bodemsaneringen geformuleerd en conclusies getrokken. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de door Felson en Clarke ontwikkelde Routine Activity Theory. Volgens deze theorie wordt het gedrag van mensen bepaald door de gelegenheden waarover zij beschikken. Dit geldt ook voor crimineel gedrag: de gelegenheid maakt de dief. Criminaliteit moet volgens Felson en Clarke (1998) geanalyseerd worden in de context waarin zij plaatsvindt. De context wordt gevormd door de criminaliteitsdriehoek: bereidwillige en capabele daders zoeken gemakkelijke doelwitten met een lage pakkans.

In hoofdstuk 3 is een groot aantal gelegenheden beschreven. Zo is met het blote oog vervuilde grond zelden van schone grond te onderscheiden. Handelingen met verontreinigde grond leveren een groot financieel voordeel op. Het is moeilijk om vast te stellen of papieren bij de juiste grond zitten, ook is niet vast te stellen of grond gemengd is. In termen van de criminaliteitsdriehoek kan gesteld worden dat er een aantrekkelijk doelwit is. Het toezicht is daarbij onvoldoende zowel voor wat betreft de capaciteit als de professionaliteit. Voor de bereidwillige en capabele daders (*free riders*) bestaat er dus duidelijk gelegenheid om criminaliteit te plegen, waarbij de kosten voor de dader in termen van sancties in de regel beperkt zijn.

9.2 Conclusies

In dit onderzoek voor het Nationaal dreigingsbeeld zijn de gelegenheden om criminaliteit te plegen en de criminaliteit die plaatsvindt bij bodemsaneringen onderzocht. De eerste onderzoeksvraag richt zich op de aard van de bodemsaneringsmarkt. In Nederland zijn er tot en met 2004 11.000 locaties gesaneerd. Hoeveel locaties er in de komende jaren precies gesaneerd moeten worden, is niet duidelijk. Geschat wordt dat het tot 2030 om 58.000 locaties gaat. Dat betekent dat het aantal saneringen per jaar sterk toeneemt.

De logistieke keten van bodemsaneringen (onderzoeksvraag 2) start met het historisch onderzoek. In een historisch bodemonderzoek wordt de voormalige functie van de locatie onderzocht en er wordt gekeken of er aanwijzingen zijn

voor (ernstige) bodemverontreiniging. Indien er aanwijzingen zijn, wordt een oriënterend bodemonderzoek verricht, waarbij bodemonsters worden genomen. Indien sprake blijkt van een verontreiniging wordt de omvang en de ernst vastgesteld in een nader bodemonderzoek. Indien de bodem gesaneerd moet worden, wordt een saneringsplan opgesteld. Om vast te stellen welke saneringsmethode het best en meest efficiënt is, kan een aanvullend saneringsonderzoek worden uitgevoerd. Voor de start van een sanering moet het bevoegd gezag een beschikking voor het saneringsplan verstrekken.

Mocht er sprake zijn van een beperkte verontreiniging dan kan een sanering worden uitgevoerd op basis van het Besluit uniforme saneringen. Voordeel hiervan is dat er geen Beschikking saneringsplan hoeft te worden aangevraagd en er geen saneringsplan hoeft te worden opgesteld. Voor een BUS-sanering volstaat een melding aan het bevoegd gezag.

De keten van bodemsaneringen kent een groot aantal, lucratieve gelegenheden om criminaliteit te plegen. Een sanering kan illegaal worden uitgevoerd, er kan onvoldoende bodemonderzoek worden verricht, aangetroffen verontreinigingen kunnen worden gebagatelliseerd of juist worden overdreven, bodemonsters kunnen foutief (niet volgens protocol) worden genomen, monsters kunnen selectief worden geanalyseerd en gronddelen met een verschillende graad van verontreiniging kunnen worden gemengd. De actoren die binnen de keten actief zijn, beschikken ieder over eigen specifieke gelegenheden voor criminaliteit. Zo werken aannemers op meerdere locaties tegelijk waardoor zij (verontreinigde) grond van de ene naar de andere locatie kunnen brengen. Actoren die in meerdere schakels van de bodemsaneringsketen actief zijn en actoren die intensieve contacten onderhouden met personen die in andere schakels actief zijn, hebben ook specifieke gelegenheden om criminaliteit te plegen.

Het huidige toezicht en de handhaving op bodemsaneringen schiet tekort. Er is zowel te weinig deskundigheid bij het eerstelijns bevoegde gezag als te weinig capaciteit. De VROM-Inspectie stelt dat de professionaliseringsslag die op vele milieuterreinen heeft plaatsgevonden, voorbij is gegaan aan het toezicht op de bodemsaneringen. Toezicht en handhaving zijn gericht op de overtreding en niet op de overtreder. Dat betekent dat er bij de sanctie zelden rekening wordt gehouden met eerdere overtredingen van een dader. Het gebrekkige toezicht leidt ertoe dat er nauwelijks zicht op criminaliteit bij bodemsaneringen bestaat en op de actoren die zich structureel schuldig maken aan deze vorm van criminaliteit. Informatie over geconstateerde overtredingen wordt zelden gedeeld met andere handavings- en toezichthoudende instanties of met opsporingsinstanties. Er is nauwelijks sprake van ketenhandhaving. Het gebrek

aan samenwerking leidt ertoe dat het zicht op structurele daders slecht is. Wordt een overtreding vastgesteld, dan wordt in de regel alleen de rechtspersoon vervolgd en staat de sanctie vaak niet in verhouding tot het wederrechtelijk verkregen voordeel. Een sanering kost de opdrachtgever alleen maar geld en levert nauwelijks iets op. Opdrachtgevers willen daarom de kosten zoveel mogelijk beperken. Intermediaire organisaties moeten winst maken en zijn afhankelijk van opdrachtgevers. Concurrentie kan ertoe leiden dat intermediaire organisaties soms over de grenzen van de (complexe) wetgeving gaan. Op basis van een analyse van het bodemsaneringsnetwerk is het aannemelijk dat actoren weten hoe hun concurrenten handelen. Zij zullen hun eigen gedrag daarop kunnen afstemmen. Het toepassen van verontreinigde grond in plaats van schone grond wordt door een belangrijk deel van de sector niet gezien als crimineel gedrag. Weliswaar wordt iedere locatie gecontroleerd, maar meestal niet meer dan een keer. Er worden geen risicoanalyses gemaakt om vast te stellen welke locaties of actoren bijzondere aandacht verdienen. Niet op alle kritische momenten (bijvoorbeeld bij monsternamen en het afgraven en aanvullen van grond) vindt controle plaats. Het gebrek aan toezicht leidt er ook toe dat toezichthouders geen goed beeld hebben van de ondernemingen die zij moeten controleren. De strafrechtelijke aanpak staat los van de bestuurlijke aanpak: het zijn gescheiden werelden. De bestuurlijke aanpak leidt zelden tot een strafrechtelijke aanpak.

Er is een aantal motieven geïdentificeerd voor criminaliteit bij bodemsaneringen. De belangrijkste zijn dat het plegen van criminaliteit lucratief is en makkelijk te plegen. De pakkans is klein en ook de sancties zijn relatief laag. Een gebrek aan tijd en geld kunnen de stap naar crimineel gedrag vergemakkelijken. Een deel van de ondernemers vindt dat verontreinigde grond gebruikt zou moeten kunnen worden als zijnde schone grond. Zij vinden dan ook niet dat zij criminaliteit plegen als zij toch verontreinigde grond toepassen.

Om een beeld te krijgen van de criminaliteit zijn verschillende bestanden geanalyseerd. De bestanden met signalen over criminaliteit van de Dienst IPOL van het Korps landelijke politiediensten bevatten gemiddeld twee meldingen ten aanzien van saneringen of grond per maand. Dit bestand levert echter geen betrouwbaar beeld op van de criminaliteit bij bodemsaneringen. Dit geldt ook voor de bestanden van de VROM-IOD. Enerzijds hebben niet alle instanties hun gegevens aangeleverd, anderzijds zal niet bij ieder signaal sprake zijn van criminaliteit. Rechercheonderzoeken naar criminaliteit bij bodemsaneringen kosten relatief veel capaciteit en deskundigheid. In de afgelopen jaren zijn er nauwelijks dergelijke opsporingsonderzoeken uitgevoerd. In het voorjaar van 2007 is er een campagne Meld Misdaad Anoniem uitgevoerd ten aanzien van grondstromen.

Dit leidde tot elf meldingen in een paar maanden. Een andere indicatie voor het bestaan van criminaliteit bij bodemsaneringen wordt gevonden in de resultaten van de verificatieonderzoeken die de VROM-Inspectie heeft laten uitvoeren. In een verificatieonderzoek wordt onderzocht in hoeverre de resultaten die zijn beschreven in het evaluatieverslag overeenkomen met de werkelijkheid. In dertig van de drieëndertig onderzochte saneringen bestond er een afwijking. Een afwijking betekent in dit geval altijd dat er sprake is van een grotere verontreiniging dan in het evaluatieverslag is beschreven. In het onderzoek dat in 2004 werd uitgevoerd, werd in 75 procent van de gevallen een belangrijke afwijking van het saneringsresultaat gevonden. In een aantal gevallen was zelfs sprake van een gevaar voor de volksgezondheid. Het gevonden beeld is niet representatief voor alle bodemsaneringen in Nederland. De onderzochte saneringen zijn geselecteerd op basis van vermoedens over misstanden. Een verdere indicator voor de misstanden komt voort uit een ketenproject. In dit project wisselen verschillende instanties regionaal gegevens uit over overtredingen die bij saneringen zijn vastgesteld en welke actoren daarbij betrokken waren. Doel van het ketenproject is om te achterhalen welke actoren zich mogelijk structureel schuldig maken aan criminaliteit. Op basis van de eerste resultaten lijkt een aantal actoren het niet nauw te nemen met de regels. Er bestaat consensus over het feit dat sommige actoren in de saneringsketen crimineel handelen.

Criminaliteit bij bodemsaneringen en grondstromen kan een direct effect op de volksgezondheid hebben. Door de criminaliteit komen mensen in contact met grond die (ernstig) verontreinigd is. Het risico voor de volksgezondheid verschilt afhankelijk van de stof, de duur van de blootstelling en individuele lichaams-eigenschappen. Exacte cijfers over de aantasting van de gezondheid door criminaliteit bij bodemsaneringen zijn dan ook niet vast te stellen. De waarde van een woning kan tijdelijk sterk dalen als wordt vastgesteld dat deze op verontreinigde grond is gebouwd. Dit kan leiden tot maatschappelijke onrust. Een aanverwant effect is een verlies van vertrouwen in de overheid. Immers de overheid is verantwoordelijk voor vergunningverlening, handhaving en toezicht. Door zich niet aan de regels te houden kunnen bedrijven goedkoper werken dan hun concurrenten. Er is dus sprake van oneerlijke concurrentie, wat ertoe kan leiden dat ook andere bedrijven het minder nauw gaan nemen met de regels. Er is een aantal criminaliteitsrelevante factoren geïdentificeerd die van invloed zijn op de aard en omvang van criminaliteit bij bodemsaneringen. In de slot-paragraaf van dit hoofdstuk zullen deze worden geanalyseerd om een verwachting op te stellen over de criminaliteit bij bodemsaneringen in de komende jaren.

9.3 Verwachtingen

De verwachting over de criminaliteit bij bodemsaneringen is opgesteld door een analyse te maken van de invloed van de criminaliteitsrelevante factoren op de drie elementen uit de Routine Activity Theory. De criminaliteitsdriehoek bestaat uit een aantrekkelijk doelwit, falend toezicht en de capabele en gemotiveerde dader.

Aantrekkelijk doelwit

Komende jaren zijn er tenminste twee zaken die bodemsaneringen minder aantrekkelijk voor criminaliteit maken. Ten eerste het Besluit uniforme saneringen (BUS), waardoor een deel van de saneringen aanmerkelijk goedkoper en sneller kan worden uitgevoerd. Ten tweede de komst van in-situ saneringstechnieken die de kosten van een sanering sterk beperken.

Het is onduidelijk of en hoe het beleid ten aanzien van bodemsaneringen zich de komende jaren ontwikkelt. Het is mogelijk dat indien het aantal saneringen per jaar weer achterblijft bij de planning, de kosten voor saneringen verder beperkt zullen worden.

Falend toezicht

Door de invoering van de handhavingsuitvoeringsmethode van de Wet bodembescherming (HUM-Wbb) zal de kwaliteit van het toezicht verbeteren.

Saneringslocaties worden door de invoering van de HUM-Wbb beter gecontroleerd. Verder zal het aantal controles zal sterk toenemen en er zal gerichter gecontroleerd worden, bijvoorbeeld op de kritische momenten tijdens een sanering en bij saneringen met een verhoogd risico op misstanden.

Capabele en gemotiveerde dader

In dit onderzoek zijn twee groepen daders onderscheiden: enerzijds de groep structurele daders (*free riders*), anderzijds de incidentele daders. De eerste groep pleegt criminaliteit met een georganiseerd karakter. Dit zijn de capabele en gemotiveerde daders die volop gebruik maken van de bestaande gelegenheid om criminaliteit te plegen en zo veel mogelijk geld te verdienen. De tweede groep daders bestaat uit medewerkers van bedrijven die bij aanvang van de sanering niet van plan waren om overtredingen te plegen, maar die met tegenvallers werden geconfronteerd waardoor zij niet in staat waren om de sanering goed uit te voeren, onder druk zijn gezet door de opdrachtgever of te weinig tijd of geld ter beschikking hadden voor een goede uitvoering. Tot deze laatste dadercategorie behoren ook medewerkers van overheidsdiensten die voor de gemeenschap geld proberen te besparen.

Voor de komende jaren zijn er twee ontwikkelingen die gericht zijn op de daderaanpak. Enerzijds de kwaliboregelgeving en anderzijds de ketenaanpak van structurele daders. De certificering in het kader van de kwaliboregelgeving kan leiden tot een hogere gepercipieerde sanctiekans voor de daders. Bij constatering van een (ernstige) overtreding kan een intermediair zijn vergunning en daarmee zijn broodwinning verliezen. Het precieze effect van de regelgeving is afhankelijk van de toepassing van de kwaliboregelgeving. Nu is nog onduidelijk wanneer iemand zijn certificering kwijt raakt: bij één, twee of meer overtredingen? Bij de start van Kwalibo is aangegeven dat de toepassing van de regelgeving steeds strenger zal worden. Daarentegen zouden onder druk van bijvoorbeeld brancheverenigingen normen wel eens minder streng kunnen worden. In 2007 is de VROM-Inspectie gestart met het ketenproject Landbodemsanering, Grondverzet en Grondstromen. Doel van het project is beter zicht te krijgen op de ondernemingen en personen die structureel overtredingen plegen bij bodemsaneringen. De ketenaanpak kan ook bijdragen aan de noodzakelijke verbetering van de informatie-uitwisseling tussen toezichthoudende en handhavende instanties onderling en tussen deze instanties met opsporingsinstanties. Een effectieve aanpak zal op termijn kunnen leiden tot meer normgetrouwheid in de branche. Van de ketenaanpak gericht op structurele daders kan, in combinatie met de kwaliboregelgeving, een positief effect worden verwacht op de criminaliteit. Immers de kwaliboregelgeving biedt effectieve mogelijkheden om structurele daders aan te pakken.

Een analyse van de maatregelen en ontwikkelingen gericht op de criminaliteitsdriehoek levert het beeld op dat criminaliteit bij bodemsaneringen de komende jaren kan afnemen. Dit is echter niet zeker: er blijven lucratieve gelegenheden bestaan. De pakkans en sanctiekans voor de daders blijven relatief laag. Een calculerende ondernemer (de *free rider*) die 'gewend' is om op of over de grenzen van de wetgeving te werken, zal niet snel stoppen met het opzoeken van die grenzen. Immers de winst is aanzienlijk en de concurrenten doen het ook. Uit het onderzoek naar de bouwfraude is gebleken dat winstgevendende activiteiten na een verbod niet zomaar beëindigd worden en dat deze activiteiten, ondanks het grote aantal betrokken personen, buiten het zicht van toezichthouders en handhavers blijven. Opdrachtgevers blijven zoeken naar bedrijven die goedkoper willen werken. De criminaliteit met een georganiseerd karakter zal ook de komende jaren blijven bestaan. Wellicht dat de modus operandi zal veranderen om het vaststellen van overtredingen moeilijker te maken, maar het opmengen van grond, het niet volgen van de protocollen bij de monsterneming en het toepassen van minder schone grond door de groep *free riders*, zal niet onmiddellijk tot het verleden behoren.

Literatuurlijst

Algemene Rekenkamer (2005). *Voortgang bodemsanering*, Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2004–2005: 30.015.

Albrecht H.J. (2004). The Extent of Organized Environmental Crime. In F. Comte en L. Krämer. *Environmental Crime in Europe*. Groningen: Europa Law Publishing.

Anker, M.J.J., van den (1999). *Wie betaalt, bepaalt. Over intermediaire organisaties, milieucriminaliteit, organisatiecriminaliteit en integriteit in het complexe milieuveld*. Den Haag: Elsevier.

Anker, M.J.J. van den, en A.B. Hoogenboom (1997). *Schijn bedriegt. Overheid, bedrijfsleven, en gelegenheidsstructuren voor milieucriminaliteit op de hergebruikmarkt*. Den Haag: Elsevier.

Berg, E.A.I.M. van den, A. van den Berg, I. van Enckevort, H. de Jong, M. Kleiman, J.A. Lameris, L. van der Linden, en J. van Wetten (1995). *De markt van misdaad en milieu, Deel 1 en Deel 2: de grijze en groene deelmarkten*. Den Haag: WODC.

Brand, P. van den (2007). In-Situ kan. *Milieu Magazine*, juli–augustus, p.20–23.

Bunt, H. van de, en W. Huisman (1999). Het kan ook anders. Overwegingen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein. [elektronische versie] *Onderzoek en Beleid*, 179, p. 29–43.

Bunt, H. van de (2007). *Muren van stilzwijgen*. Spreektekst oratie Henk van de Bunt, 7 september 2007.

Bunt, H. van de, J. van Erp en K. van Wingerde (2007). Hoe stevig is de piramide van Braithwaite. *Tijdschrift voor Criminologie*, 4, p. 386–399.

Dirven–Van Breemen, E.M., J.P.A. Lijzen, P.F. Otte, P.L.A. van Vlaardingen, J. Spijker, E.M.J. Verbruggen, F.A. Swartjes, J.E. Groenenberg en M. Rutgers (2006). *Landelijke referentiewaarden ter onderbouwing van maximale waarden in het bodembeleid*. Bilthoven: RIVM (rapport 711701053).

DNRI (2004). *Nationaal dreigingsbeeld zware of georganiseerde criminaliteit: Een eerste proeve*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

DNRI (2006). *Vervolgstudie Nationaal dreigingsbeeld: Nadere beschouwing van potentiële dreigingen en witte vlekken uit het Nationaal dreigingsbeeld 2004*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

DNRI en VROM-IOD (2003). *Inventarisatie milieucriminaliteit*. Zoetermeer: Korps landelijke politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie.

Driessen, J.J.M., J.J. van Oostrom en A. van Polanen (2005). *Resultaten ringtest 2005 zware metalen en arseen in twee monsters zuiveringslib in het kader van de regeling "bemonstering en analyse overige organische meststoffen" (BOOM)*. Wageningen: RIKILT (rapport 2005.011).

Eijk, A. van der (2007). Geen aardverschuiving, wel een stap vooruit, milieulaboratoria omarmen nieuw kwaliteitsprotocol AS3000 met aanvullende eisen voor bodemonderzoek. *Milieu Magazine, juli-augustus*, p. 16–17.

Elsink, N. (2007). Free riders nopen tot beter toezicht op bodemsanering. *Handhaving, 3*, p.12–14.

Faber, J. en Ch. Klok (2005). Toxische stoffen en het milieu: Geen goede chemie. *Boomblad, december*, p. 22–23.

Felson, M. en R.V. Clarke (1998). *Opportunity makes the thief, practical theory for crime prevention*. London: Home Office.

Functioneel Parket (2006). *Toetsingkader: financieel-economische & milieucriminaliteit*. Versie 2.0.1.

Gezondheidsraad (2004). *Risico van bodemverontreiniging voor de mens: bodemonderzoek, modellen en normen*. Den Haag: Gezondheidsraad.

Heuvelhof, E.F. ten, A.B. Ringeling, A. van Sluis en S. van Thiel. (2001). *Zelf-reinigend Vermogen, bestuurlijke rapportage over het stelsel van 'niet-reinigbaar' verklaringen en de daarbij betrokken actoren*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.

Huisman, W., en E. Niemeijer (1998). *Zicht op organisatiecriminaliteit. Een literatuuronderzoek*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Kattenberg, W.J. en J.H.J. van der Gun (2007). *Handreiking uniforme saneringen*. Den Haag, Ministerie van VROM.

Landelijk Overleg Milieuhandhaving (2007). *Vaste grond voor ketenhandhaving, Informatieblad ketenhandhaving bodemsanering en grondstromen*. Den Haag: LOM–secretariaat.

Lierop van H. (2005), Bouwfraude: bouw en overheid ondertekenen schikking. *ANP*, 27 juni.

Meershoek, Van den Zanden en Fillipo (2005) Bouwfraude: Nma legt nog 135 miljoen aan boetes of voor bouwfraude. *ANP*, 25 januari.

Nawrot, T., J. Plusquin, J. Hogervorst, H. Roels, H. Celis, L. Thijs, J. Vangronsveld, E. van Hecke en J. Staessen. (2006). Environmental exposure to cadmium and risk of cancer: a prospective population–based study. *The Lancet Oncology*, 7 (2), p. 119–126.

Peters, R. (2007), Stevige aanpak van free–riders. *Milieu Magazine*, juli–augustus, p. 43.

Platform Bijzondere Opsporingsdiensten (2007). *Fraude in Beeld Delen I tot en met III*. Den Haag: Platform Bijzondere Opsporingsdiensten.

Politie Drenthe (2007). *Criminaliteitsbeeldanalyse zware en georganiseerde criminaliteit (ZGC) 2005–2006*. Assen: Divisie Recherche. [Vertrouwelijk]

Politie Noord–Holland–Noord (2007). *Georganiseerd of niet, Onderzoek naar de criminaliteit met een georganiseerd karakter in de regio Noord–Holland–Noord*. Alkmaar: Divisie Regionale Recherche. [Vertrouwelijk]

Politie Rotterdam–Rijnmond (2007). *Criminaliteitsbeeld van criminaliteit met een georganiseerd karakter in de regio Rotterdam–Rijnmond in 2006*. Rotterdam: Regionale Informatie, Onderzoek– en Analyse–eenheid. [Vertrouwelijk]

Rayer, J., K. van Mil en J. Smits (2006). *Organisatie strafrechtelijke milieuhandhaving. Vooronderzoek inzake implementatie nieuwe organisatie Functioneel Parket en politie*. Den Haag: WODC.

Reket, S., (2007). Angst voor vervuilde bodem kost miljoenen. *Algemeen Dagblad*, 7 november.

RIVM (2006), *Jaarverslag bodemsanering over 2005. Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering*. [elektronische versie]. Bilthoven: RIVM.

RIVM (2007), *Jaarverslag bodemsanering over 2006. Een rapportage van de bevoegde overheden bodemsanering*. [elektronische versie]. Bilthoven: RIVM.

Salden, J. (2007). De jacht is geopend op milieucrimineel. *Het Parool*, 27 september.

SIKB (2007). *Handhavingsuitvoeringsmethode Wbb. Deel 1 landbodemsanering*. Gouda: Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer.

Struiksma, N., J. de Ridder en H.B. Winter (2007). *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*. Den Haag: WODC. Onderzoek en beleid 253.

Tuijnman, W.B. (2001). *Grond van grenzeloze kwaliteit, ketenonderzoek import en export verontreinigde grond*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Tulder, F. van (2007). Economische prikkels en criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, 3, p. 324–332.

VROM–Inspectie (1996). *De grondstroom doorgrond*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2002) *Beoordelingskader en werkwijze: Toezicht op saneringen in eigen beheer*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2004). *Bodem in Zicht II*. Den Haag: Ministerie van VROM.

VROM–Inspectie (2007). *Bodem in Zicht III*. Den Haag: Ministerie van VROM.

Zwol, W.I. van, J. de Groene en P.E.M. Ligthart (1998). *Milieuscan: Zicht op de regionale milieumarkt*. Tilburg: IVA.

