

CONCEPT-HANDREIKING PASSENDE SCHEIDING VAN FUNCTIES BIJ PROJECT-MER (versie 29 maart 2017)

Leeswijzer/Voorstel voor invoeging in bestaande Praktijkhandreiking mer op Infomil.nl

Voorstel voor plaats staat steeds **geel gemarkeerd** als het op een bestaande pagina komt. Waar het een voorstel voor een nieuwe pagina betreft is dit **lichtgrijs gemarkeerd**. De voorgestelde titel van de pagina is **vetgedrukt**. Binnen de pagina kunnen tussenkopjes zijn, waar vanaf bovenaan de pagina naartoe geklikt kan worden, deze zijn onderstreept en met **blauw** aangegeven. Dit sluit aan bij de huidige opzet van de Praktijkhandreiking.

Nieuwe pagina's met onderverdeling

>Praktijkhandreiking

> **Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.**

> **Wettelijke eisen en Stappenplan**

> **Aanbrengen van ambtelijke scheiding van functies bij project-mer**

- Taken initiatiefnemer en bevoegd gezag
- Wanneer is het 'goed genoeg'?
- Aandachtpunten en dilemma's

> **Vastleggen van ambtelijke scheiding van functies**

- Op welk moment?
- Standaard werkwijze of per project?
- Waar vastleggen?

> **Bestuurlijke scheiding van functies**

> **Bijzondere situaties**

- meerdere besluiten en gecombineerd plan- en project-mer
- mogelijkheid coördinerend BG
- PPS-constructies

> **Praktijkvoorbeelden Passende scheiding van functies bij project-mer**

(dus toevoeging van 6 pagina's achter één pagina. Van die 6 hebben er 3 weer tussenkopjes.)

Praktijkhandreiking mer: "Hoe kunt u het invullen"

Inleiding

In de bestaande Praktijkhandreiking mer op de website www.infomil.nl wordt al aandacht besteed aan de scheiding van functies als het bevoegd gezag tevens initiatiefnemer is. Naar aanleiding van de implementatie van de herziene mer-richtlijn 2014/52/ EU wordt deze informatie aangevuld met een separaat thema. De Praktijkhandreiking is bedoeld om aan te geven "hoe u de regels kunt invullen".

NIEUWE PAGINA

> Praktijkhandreiking

> **Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.¹**

- > Wettelijke eisen en Stappenplan
- > Aanbrengen van ambtelijke scheiding van functies bij project-mer
 - Taken initiatiefnemer en bevoegd gezag
 - Wanneer is het 'goed genoeg'?
 - Aandachtpunten en dilemma's
- > Vastleggen van ambtelijke scheiding van functies
 - Op welk moment?
 - Standaard werkwijze of per project?
 - Waar vastleggen?
- > Bestuurlijke scheiding van functies
- > Bijzondere situaties
 - meerdere besluiten en gecombineerd plan- en project-mer
 - mogelijkheid coördinerend BG
 - PPS-constructies
- > Praktijkvoorbeelden Passende scheiding van functies bij project-mer

¹ Met links naar de 6 nieuwe pagina's

NIEUWE PAGINA

>Praktijkhandreiking

> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

> Wettelijke eisen en Stappenplan

De enige eisen die uit artikel 7.28a van de Wet milieubeheer (Wm) volgen zijn:

- de taken van bevoegd gezag voor mer en initiatiefnemer van het project moeten minimaal bij verschillende personen/functies belegd zijn;
- deze scheiding moet in een beschrijving van procedures en werkprocessen worden vastgelegd;
- deze werkprocessen en procedures moeten worden nageleefd.

Aan de hand van de volgende vragen kunt u nagaan of artikel 7.28a Wm van toepassing is bij een project-mer en of hieraan wordt voldaan.

1. Ga na wie de initiatiefnemer van het project is. Welke afdeling(en)/directie(s) van deze overheid stelt het MER op of laat dat opstellen? Wie is verantwoordelijk voor het ambtelijk concept-(ontwerp-)besluit over het project?
2. Ga na wie het bevoegd gezag voor het project-mer-plichtige besluit is. Welke afdeling(en)/directie(s) van deze overheid beoordeelt(elen) het MER en de doorwerking van het MER in het te nemen project-mer-plichtige besluit?
3. Liggen de taken genoemd onder 1 en 2 in één hand (dus bij één directie(directeur), afdeling(shoofd) of medewerker)?
4. Als dat zo is, hoe worden deze conflicterende functies van initiatiefnemer en bevoegd gezag dan **gescheiden**?²
5. Als dat niet zo is, zijn er dan anderszins mogelijk conflicterende functies van initiatiefnemer en bevoegd gezag? Zo ja, hoe wordt daarmee omgegaan?
6. Welke functionaris is verantwoordelijk voor de communicatie over mogelijk tegengestelde belangen richting bestuurder(s) en bestuursorgaan?
7. Zijn de werkprocessen en procedures vastgelegd in een voor het publiek toegankelijk **document**?³
8. Wie draagt er zorg voor dat deze werkprocessen en procedures worden nageleefd?

Deze lijst met vragen is niet alleen van belang als sprake is van één bevoegd gezag of één project-mer maar ook in geval van **bijzondere situaties**: meerdere besluiten en gecombineerd plan- en project-mer; meerdere bevoegd gezagen en mogelijkheid coördinerend bevoegd gezag of mede-bevoegd gezag; en in geval van PPS-constructies.⁴

De functiescheiding in de ambtelijke organisatie is niet wettelijk verplicht bij een plan-mer en ook niet bij een mer-beoordeling. Ook in die situaties kan de scheidslijn tussen de taken van het bevoegd gezag en de initiatiefnemer vervagen. Uit oogpunt van legitimiteit en draagvlak wordt óók in die gevallen het bevoegd gezag geadviseerd een eigenstandige afweging te maken of binnen de ambtelijke organisatie een duidelijke functiescheiding gewenst is. Bovenstaande lijst met vragen kan ook dan behulpzaam zijn.

De Wet milieubeheer (artikel 7.28a Wm) vereist alleen een scheiding van conflicterende functies op ambtelijk niveau. De Algemene wet bestuursrecht (artikel 2:4 Awb) vraagt van bestuursorganen

² Link naar > >Praktijkhandreiking

-> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.
-->**Aanbrengen van ambtelijke scheiding van functies bij project-mer**

³ Link naar > >Praktijkhandreiking

-> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.
-->**Vastleggen van ambtelijke scheiding van functies**

⁴ Link naar > >Praktijkhandreiking

-> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.
-->**Bijzondere situaties**

CONCEPT-Handreiking Passende Scheiding van Functies bij Project-MER (versie 29 maart 2017) (kenmerk IENM/BSK-2017/84429)

om de taken zonder vooringenomenheid te vervullen. Uit oogpunt van legitimiteit en draagvlak kan het echter verstandig zijn om de uitvoering van de mer-procedure (waaronder de beoordeling van het MER c.q. het besluit over het MER en de gewenste doorwerking van het MER in het besluit over het project of plan) enerzijds en anderzijds het opstellen van bijbehorende producten (waaronder het MER en het besluit over het project of het plan, inclusief de doorwerking van het MER in dit besluit) zowel op ambtelijk (tussen twee leidinggevendenden) als op bestuurlijk niveau (tussen twee gezagsdragers) te scheiden.

Het bevoegd gezag wordt geadviseerd een eigenstandige afweging te maken of naast de functiescheiding in de ambtelijke organisatie ook een duidelijke [functiescheiding op bestuurlijk niveau](#) tussen twee gezagsdragers (bijvoorbeeld: wethouders of gedeputeerden) wenselijk is.⁵

⁵ Link naar >>Praktijkhandreiking

-> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

-->**Bestuurlijke scheiding van functies**

NIEUWE PAGINA

>Praktijkhandreiking

> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

> Aanbrengen van ambtelijke scheiding van functies bij project-mer

Taken van initiatiefnemer en bevoegd gezag bij project-mer

Onderstaand schema geeft weer welke taken in de project-mer-procedure door het bevoegd gezag moeten worden uitgevoerd en welke door de initiatiefnemer. Als artikel 7.28a van de Wet milieubeheer (Wm) van toepassing is moeten de taken/werkzaamheden uit beide kolommen gescheiden belegd worden in de ambtelijke organisatie. De initiatiefnemer en het bevoegd gezag hebben verschillende belangen. Het belang van de initiatiefnemer is om een project met zo min mogelijk hindernissen uit te voeren. Het belang van het bevoegd gezag voor mer is om te zorgen voor een afweging op basis van goede en volledige milieu-informatie.

Globaal kan gesteld worden dat de initiatiefnemer steeds verantwoordelijk is voor het aanleveren van informatie. Het bevoegd gezag betreft deze informatie bij de besluitvorming over het MER.

Let op: stap 1 t/m 4 is alleen van toepassing in de uitgebreide procedure. In situaties waarin artikel 7.28a Wm van toepassing is zal meestal de uitgebreide procedure aan de orde zijn.

	BEVOEGD GEZAG voor mer	INITIATIEFNEMER van het project
		Levert informatie over zijn voornemen aan ⁶
1	Zorgt voor openbare kennisgeving van het project en het besluit een mer uit te voeren, eventueel met een (concept-)notitie reikwijdte en detailniveau ⁷	
2	Verzamelt zienswijzen over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER	
3	Raadpleegt andere bestuursorganen en adviseurs (optioneel: de Commissie mer) over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER	
4	Stelt het bevoegd gezag-advies op over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER⁸ en verwerkt daarin de zienswijzen en de ingekomen reacties	
5		Stelt het ontwerp-MER op (of laat dit doen door een adviesbureau) en stelt het concept-ontwerpbesluit over het project op, inclusief de motivering van de verwerking van de resultaten van het ontwerp-MER

⁶ Pop-up: Indien de initiatiefnemer gebruik maakt van het OLO-systeem komt de informatie binnen bij de vergunningverlener die in veel gevallen de informatie moet doorsturen naar de bevoegd gezag-ambtenaar die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de mer-procedure. Om tijdverlies te voorkomen en met het oog op de verdere samenwerking tijdens de mer-procedure verdient het aanbeveling de informatie tevens rechtstreeks te overhandigen aan de bevoegd gezag-ambtenaar mer.

⁷ Pop-up: De initiatiefnemer is verantwoordelijk voor het aanleveren van informatie over zijn voornemen. Dit kan in de vorm van een mededeling zijn of in de vorm van bijvoorbeeld een (concept)Notitie Reikwijdte en Detailniveau

⁸ Pop-up: Het is in de beperkte procedure niet verplicht om dit openbaar te maken. Maar het bevoegd gezag is uiteindelijk wel degene die beslist wat in het MER onderzocht moet worden.

CONCEPT-Handreiking Passende Scheiding van Functies bij Project-MER (versie 29 maart 2017) (kenmerk IENM/BSK-2017/84429)

6	Beoordeelt het ontwerp-MER op juistheid en volledigheid (stelt het concept-"aanvaardbaarheids"-besluit over het MER op) en beoordeelt de doorwerking van het ontwerp-MER in het concept-ontwerpbesluit over het project ⁹	Vult het ontwerp-MER zo nodig aan met ontbrekende informatie en past het concept-ontwerpbesluit over het project zo nodig aan n.a.v. het oordeel over de doorwerking van het MER
7	Bevoegd gezag-ambtenaar en initiatiefnemer-ambtenaar maken één gezamenlijke beslisnota (met informatie over de beoordeling van het MER, over de doorwerking van het MER in het ontwerp-besluit over het project en de eventuele geschil- en beslispunten) en een concept-ontwerpbesluit over het project	
8	Zorgt voor ter inzage legging van het ontwerpbesluit over het project en het MER, biedt gelegenheid tot het indienen van zienswijzen en vraagt indien van toepassing advies aan de Commissie mer over het MER ¹⁰	
9	Beoordeelt op basis van zienswijzen en eventueel advies van de Commissie mer of aanvulling van het MER nodig is.	Vult het MER zo nodig aan met ontbrekende informatie en past het concept-besluit over het project, incl. motivering, zo nodig aan n.a.v. zienswijzen, ingekomen reacties en het aangevulde MER
10	Beoordeelt de aanvulling van het MER; beoordeelt de doorwerking van het MER in het concept-besluit over het project; en geeft aan of en zo ja voor welke mogelijke milieu-effecten monitoring en evaluatie tijdens en na realisatie van het project noodzakelijk is.	
11	Legt eventueel het aangevulde MER opnieuw ter inzage (niet verplicht) ¹¹	
12	Bevoegd gezag-ambtenaar en initiatiefnemer-ambtenaar maken één gezamenlijke beslisnota (met informatie over de zienswijzen en adviezen over het MER, noodzaak van monitoring tijdens en na realisatie en eventuele geschil- en beslispunten) en een concept-besluit over het project	
13	Maakt het besluit over het project bekend	
14	Biedt gelegenheid tot het indienen van bezwaar en beroep	
15	In voorkomend geval, beoordeelt de resultaten van de monitoring, stelt het verslag van deze resultaten op, legt het verslag ter inzage en zendt het verslag aan de initiatiefnemer, de bestuursorganen, de wettelijk adviseurs en de Commissie mer.	In voorkomend geval, voert de monitoringsmaatregel(en) uit en rapporteert de resultaten aan het bevoegd gezag

⁹ Pop-up: Waaronder, elke aan het besluit verbonden milieuvoorwaarde; voor zover van toepassing, een beschrijving van alle kenmerken van de activiteit en de geplande maatregelen om belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu te vermijden, te voorkomen of te beperken en, indien mogelijk, te compenseren en, met het oog daarop, op welk moment de maatregelen gerealiseerd dienen te zijn; in voorkomend geval, elke monitoringsmaatregel of procedure voor de monitoring van die gevolgen waarvoor het bevoegd gezag monitoring noodzakelijk acht.

¹⁰ Pop-up: Toetsing van het MER door de Commissie mer is verplicht in de uitgebreide procedure.

¹¹ Pop-up: Advies is om het aangevulde MER opnieuw ter inzage te leggen als het aangevulde MER tot nieuwe inzichten en afwegingen leidt.

Binnen één mer-procedure mag dus één persoon alleen maar (delen van) taken/werkzaamheden uit één kolom uitvoeren. Dit is het absolute minimum-model van ambtelijke scheiding: de rollen van bevoegd gezag en initiatiefnemer zijn op functieniveau gescheiden binnen één mer-procedure. (Het is natuurlijk denkbaar dat in een volgende mer-procedure dezelfde persoon een andere rol vervult). Nadeel van dit minimum-model is dat slechts één leidinggevende van beide personen verantwoordelijk is voor de afweging tussen de verschillende belangen van initiatiefnemer en bevoegd gezag in de ambtelijke beslisnota en het bijbehorende concept-ontwerpbesluit dat naar de hoogste ambtelijke en vervolgens politieke leiding gaat.

Om redenen van legitimiteit en draagvlak wordt geadviseerd deze belangen in ieder geval te scheiden tussen twee verschillende leidinggevendenden binnen de ambtelijke organisatie.

Dit kan door de taken van initiatiefnemer en bevoegd gezag bij verschillende afdelingen of directies onder te brengen. De afdeling of directie 'infrastructuur', 'planvorming' of 'stedelijke ontwikkeling' opereert bijvoorbeeld als initiatiefnemer, terwijl de afdeling of directie 'milieubeleid', 'vergunningverlening en handhaving' of 'stadsbeheer' op ambtelijk niveau de rol van bevoegd gezag vertolkt (zie Praktijkvoorbeeld). In het geval dat een gemeentelijke of provinciale organisatie te klein is om beide functies over twee afdelingen of twee directies te verdelen of in de gevallen dat de afdeling Milieubeleid van een gemeente bevoegd gezag en tevens initiatiefnemer is, kan overwogen worden om de (plv.) Gemeentesecretaris of de (plv.) Provinciesecretaris een bijzondere verantwoordelijkheid te geven inzake de functie van bevoegd gezag.

In bepaalde situaties kan het mogelijk of wenselijk zijn de rollen van bevoegd gezag en initiatiefnemer op ambtelijk niveau in verschillende organisaties onder te brengen. Bijvoorbeeld door de (ambtelijke) taken van het bevoegd gezag aan een RUD uit te besteden (zie Praktijkvoorbeeld).

Met behulp van de [praktijkvoorbeelden](#)¹² krijgt u inzicht in de wijze waarop deze passende functiescheiding vorm kan krijgen.

Wanneer is het 'goed genoeg'?

Het is raadzaam de 'passende scheiding' niet op medewerkersniveau maar op afdelingsniveau of hoger door te voeren. Naarmate de scheiding van functies hoger wordt doorgevoerd, kunnen verschillende visies over het MER op een hoger niveau in de organisatie worden besproken en worden afgewogen. Want tijdens de mer-procedure kunnen verschillen van inzicht ontstaan tussen het bevoegd gezag en de initiatiefnemer. Bijvoorbeeld over de te onderzoeken alternatieven of over de kwaliteit van de informatie.

Wanneer dat 'hoog genoeg' is, is niet in algemene zin te zeggen. Overwegingen hierbij kunnen zijn:

- Aard en omvang, mate van complexiteit en eventueel de mate van maatschappelijke gevoeligheid van het project.
- De structuur en omvang van de organisatie: bij een grotere organisatie is het eenvoudiger om de scheiding op het niveau van twee leidinggevendenden (afdelingen/directies) te leggen. Een kleinere organisatie heeft meestal minder niveaus, zodat de scheiding van functies sneller op een relatief hoog niveau moet worden doorgevoerd.
- De eigen taken van de afdeling Milieubeleid van een gemeente kunnen conflictueren: zowel bevoegd gezag voor de uitvoering van de mer-procedure als initiatiefnemer voor de realisatie van bijvoorbeeld een afvalinzameling/afvalverwerkings- of geothermie- of ander duurzaamheidsproject.

Aandachtspunten en dilemma's

De experts of milieuafdelingen (bijvoorbeeld verkeer, geluid, water, archeologie, ...) beoordelen de informatie in het MER. Dit is een taak van het bevoegd gezag. Maar bij het opstellen van een MER komt vaak specialistische informatie kijken waar maar één of enkele personen uit de organisatie kennis over (en/of toegang toe) hebben. Denk aan regionale verkeersmodellen of archeologische gegevens. De persoon die (aan de initiatiefnemer) de cijfers aanlevert op basis waarvan het MER

¹² Link naar >>Praktijkhandreiking

-> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

-->Praktijkvoorbeelden

CONCEPT-Handreiking Passende Scheiding van Functies bij Project-MER (versie 29 maart 2017) (kenmerk IENM/BSK-2017/84429)

wordt opgesteld is dan soms ook degene die (in de rol van bevoegd gezag) beoordeelt of het MER op dat punt juist en volledig is. De "passende scheiding van functies" is dan zelfs op persoonsniveau niet door te voeren. Afhankelijk van de situatie wordt geadviseerd in dergelijke gevallen bij de beoordeling van het (ontwerp-)MER een collegiale toetsing in het werkproces op te nemen. Bijvoorbeeld door een RUD, een adviesbureau (d.w.z. een adviesbureau dat het (ontwerp-)MER beoordeelt in opdracht van het bevoegd gezag, niet zijnde het adviesbureau van de initiatiefnemer dat het (ontwerp-)MER opstelt) of de Commissie mer. Dit vervangt niet de volledige "scheiding van functies op ambtelijk niveau", maar er wordt wel controle op de kwaliteit van de milieu-informatie en mogelijke 'eigen' fouten van de expert geboden.

Het kan voorkomen dat een mer-coördinator en/of experts van een afdeling Milieu(beleid) tijdens het proces van opstellen van het MER wordt gevraagd om naar concept-(deel)producten te kijken en waar nodig te (her)schrijven. De persoon die de rol van bevoegd gezag vervult kan dan als het ware 'meegetrokken' worden in het opstellen van het MER. De noodzaak om tijdens het opstellen van het MER mee te kijken of mee te sturen kan (deels) ondervangen worden door in de voorfase voldoende aandacht te besteden aan het vaststellen van de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER (R&D). Dit R&D kan dan later ook door anderen binnen en buiten de ambtelijke organisatie worden gebruikt bij het beoordelen van het (ontwerp-)MER. Zorg ook voor een transparante (ook naar buiten) rolverdeling bij het beoordelen van het ontwerp-MER en het zo nodig (laten) aanvullen van het ontwerp-MER met ontbrekende informatie. Dit geldt ook in de vervolgfase, wanneer zienswijzen en/of het advies van de Commissie mer aanleiding kunnen geven de informatie in het MER aan te vullen voordat het ten grondslag kan worden gelegd aan het besluit van het bevoegd gezag.

Ook kan de eis tot "passende scheiding van functies" een aandachtspunt zijn bij bestaande afspraken over taken. Bijvoorbeeld wanneer een gemeente de milieuparagrafen voor bestemmingsplannen of de ruimtelijke onderbouwing voor een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan door een RUD laat schrijven. Vaak valt hier ook het opstellen van een eventueel MER onder. In het geval van een project-MER mag dit MER niet meer door dezelfde functionaris(sen) beoordeeld worden. In het geval van een plan-MER wordt het bevoegd gezag geadviseerd een eigenstandige afweging te maken of functiescheiding gewenst is.

Zowel de milieukennis als de kennis over het proces is bij verschillende afdelingen aanwezig. Doel van de mer-procedure is om tot een brede afweging van milieubelangen te komen. Het is dus belangrijk om breed samen te werken. De taken van initiatiefnemer en bevoegd gezag (zoals weergegeven in het schema hierboven) moeten tenminste door verschillende personen worden uitgevoerd.

Om vervaging van de scheidslijn tussen bevoegd gezag en initiatiefnemer te vermijden, is het zaak om in de beschrijving van werkprocessen en procedures vast te leggen

- op welke manier met mogelijk tegenstrijdige belangen van bevoegd gezag en van initiatiefnemer wordt omgegaan;
- en op welke manier ze zichtbaar worden gemaakt richting de hogere ambtelijke leiding en (uiteindelijk) de bestuurder(s)
- en wie er zorg draagt dat deze werkprocessen en procedures worden nageleefd.

NIEUWE PAGINA

>Praktijkhandreiking

> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

> **Vastleggen van ambtelijke scheiding van functies**

Op welk moment?

Bij de start van een mer-procedure waarop artikel 7.28a van de Wet milieubeheer (Wm) van toepassing is, moet er een beschrijving zijn hoe de scheiding van functies in de werkprocessen en procedures wordt geregeld. Dit kan in de vorm van een algemene beschrijving van een vaste werkwijze voor alle voorkomende gevallen zijn of maatwerk per project. Het document moet publiek beschikbaar zijn voordat de mer-procedure start.

Bij de uitgebreide procedure is dat voor of bij de kennisgeving van de activiteit en het voornemen een MER op te stellen. Bij de beperkte procedure is dat voor of "uiterlijk" bij het publiceren van het ontwerpbesluit en het MER. Deze momenten zijn alleen aan de verplichtingen vanuit de mer-procedure gerelateerd. Het kan zijn dat er een eerder moment is dat zich leent om de beschrijving van werkprocessen en procedures publiek beschikbaar te maken. Bijvoorbeeld bij de eerste publieksbijeenkomsten van een bepaald project.

Standaard werkwijze of per project?

Eén standaardwerkwijze kan handig zijn als de meeste gevallen in bepaalde categorieën projecten vallen. Als er incidenteel ook uitzonderingen voorkomen, kan er een specifieke beschrijving van de procedures voor dat geval gemaakt worden.

Zeker als het om heel verschillende categorieën projecten gaat, kan een beschrijving van de werkprocessen en procedures per geval handiger zijn.

Waar vastleggen?

De wet regelt ook dat de scheiding van functies voor het publiek duidelijk moet zijn. Het document, waarin dit is vastgelegd, dient voor het publiek beschikbaar te worden gemaakt. Bij een project kan dit bijvoorbeeld op de website waar de overige informatie over het project staat. Bij een vaste werkwijze kan het worden opgenomen bij overige vastgelegde werkprocessen van een overheidsorganisatie of RUD.

In alle gevallen is het handig als ook in het (ontwerp-)MER wordt gewezen op dit document en waar het te vinden is.

NIEUWE PAGINA

Praktijkhandreiking

> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

> Bestuurlijke scheiding van functies

De Wet milieubeheer (artikel 7.28a Wm) vereist alleen een scheiding van conflicterende functies als één instantie zowel initiatiefnemer van het project als bevoegd gezag voor mer is op ambtelijk niveau. De Algemene wet bestuursrecht (artikel 2:4 Awb) vraagt van bestuursorganen om taken zonder vooringenomenheid te vervullen. Uit oogpunt van legitimiteit en draagvlak kan het echter verstandig zijn om de uitvoering van de mer-procedure (waaronder de beoordeling van het MER c.q. het besluit over het MER en de gewenste doorwerking van het MER in het besluit over het project of plan) enerzijds en anderzijds het opstellen van bijbehorende producten (waaronder het MER en het besluit over het project of het plan, inclusief de doorwerking van het MER in dit besluit) zowel op ambtelijk (tussen twee leidinggevendenden) als op bestuurlijk niveau (tussen twee gezagsdragers) te scheiden.

Het bevoegd gezag wordt geadviseerd een eigenstandige afweging te maken of naast de functiescheiding in de ambtelijke organisatie ook een duidelijke functiescheiding op bestuurlijk niveau tussen twee gezagsdragers (bijvoorbeeld: wethouders of gedeputeerden) wenselijk is.

Deze functiescheiding tussen twee gezagsdragers binnen een College van B&W of Gedeputeerde Staten kan naast de bestaande scheiding tussen het algemeen bestuur (Gemeenteraad of Provinciale Staten) enerzijds en het dagelijks bestuur (College van B&W, Gedeputeerde Staten) anderzijds komen. Het dagelijks bestuur, dat het besluit heeft voorbereid, dient het algemeen bestuur alle milieu-informatie te geven die voor een evenwichtige belangenafweging over een eigen overheidsproject (of plan) noodzakelijk is. Daartoe behoort ook de informatie hoe de passende functiescheiding binnen de eigen ambtelijke organisatie vorm heeft gekregen en is nageleefd.

NIEUWE PAGINA

> Praktijkhandreiking

> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

> Bijzondere situaties

- Meerdere besluiten en gecombineerd plan- en project-mer
- Meerdere bevoegd gezagen en mogelijkheid coördinerend bevoegd gezag
- PPS-constructies

Op deze pagina worden verschillende bijzondere situaties behandeld. In zulke situaties is niet altijd duidelijk of artikel 7.28a van de Wet milieubeheer (Wm) van toepassing is. Ga in dat geval per activiteit waarvoor het MER wordt opgesteld na:

- wie is de initiatiefnemer van de activiteit?
- wie neemt het mer-plichtige besluit?

Als dit dezelfde overheidsinstantie is, is artikel 7.28a Wm van toepassing. Dan moet dus duidelijk zijn hoe de rollen van initiatiefnemer en bevoegd gezag op ambtelijk niveau gescheiden worden. Als er twijfel blijft bestaan is het verstandig te handelen alsof artikel 7.28a Wm van toepassing is.

Meerdere besluiten en gecombineerd plan- en project-mer

Vaak zijn voor één initiatief meerdere besluiten nodig. Wanneer sommige van de besluiten een plan-mer-plicht kennen en sommige een project-mer-plicht, is het soms verplicht één gecombineerd plan- en project-MER op te stellen. Lees [hier](#)¹³ meer over de gevallen waarin dit verplicht is. Soms kunnen deze ook apart worden opgesteld. Afhankelijk van de planning en het precieze soort besluiten kan de keuze voor het één of het ander handiger zijn.

De eis tot een "passende scheiding van functies" komt voort uit de EU-richtlijn voor project-mer en geldt dus in beginsel alleen voor de (ambtelijke) voorbereiding van de project-mer-plichtige besluiten. Voor de voorbereiding van plan-mer-plichtige besluiten geldt deze eis niet. Het opstellen van het MER is echter het belangrijkste onderdeel van deze voorbereiding. Bij de keuze voor een gecombineerd plan- en project-MER kan dit dus gevolgen hebben voor het opstellen van het MER. Ga dan na, welke informatie dient voor welk besluit.

Het bevoegd gezag mag niet betrokken zijn bij, of meewerken aan het opstellen van informatie in het MER die bedoeld is voor het project-mer-plichtige besluit. Voor informatie in het MER die alleen relevant is voor het plan-mer-plichtige besluit geldt de eis tot passende scheiding van conflicterende functies niet. Om discussie achteraf te vermijden of bepaalde informatie die relevant was voor de voorbereiding van het plan-mer-plichtige besluit toch niet ook relevant was voor de voorbereiding van het project-mer-plichtige besluit, wordt het bevoegd gezag geadviseerd vooraf een eigenstandige afweging te maken of niet voor beide besluiten een scheiding van functies wenselijk is.

Ook wanneer een MER eerst als plan-MER dient (bijvoorbeeld voor een structuurvisie) en daarna als project-MER (voor het bestemmingsplan) vraagt de eis tot passende scheiding van functies aandacht.

Meerdere bevoegde overheden en mogelijkheid coördinerend bevoegd gezag

Meer over coördinatie bij mer-plichtige besluiten vindt u [hier](#)¹⁴.

Voor één activiteit kunnen meerdere besluiten nodig zijn, die door verschillende overheden worden genomen. Bijvoorbeeld de aanleg van een gemeentelijke rondweg (bevoegd gezag: de gemeente), waarvoor ook aanpassing van een dijk (bevoegd gezag: de provincie) nodig is. Als het besluit dat ze nemen project-mer-plichtig is moeten beide overheden aandacht besteden aan de scheiding van de functies van initiatiefnemer en bevoegd gezag.

Bij nog grotere projecten kan sprake zijn van veel verschillende plan- en project-mer plichtige besluiten. In één gebiedsontwikkelingsproject kan bijvoorbeeld sprake zijn van uiteenlopende mer-plichtige activiteiten als dijkversterkingen, landinrichting, recreatie, aanleg van wegen en

¹³ link naar <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/ruimtelijke-0/coordinatie-meerdere/>

¹⁴ Link naar <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/procedurehandleiding/procedurele/coordinatie/>

CONCEPT-Handreiking Passende Scheiding van Functies bij Project-MER (versie 29 maart 2017) (kenmerk IENM/BSK-2017/84429)

economische activiteiten zoals uitbreiding van havens of bedrijventerreinen. Hiervoor zijn allerlei verschillende besluiten nodig, die deels plan- en deels project-mer-plichtig zijn. Als ervoor wordt gekozen om één MER op te stellen, dat ook dient als milieu-onderbouwing voor de project-mer-plichtige activiteiten, dan is voor die gedeelten scheiding van de functies van initiatiefnemer en bevoegd gezag een aandachtspunt. Vaak zal er geen duidelijke scheidslijn zijn tussen de informatie die relevant is voor het plan en de informatie die relevant is voor de projecten binnen dat plan. Om discussie achteraf te vermijden of bepaalde informatie die relevant was voor de voorbereiding van het plan-mer-plichtige besluit toch niet ook relevant was voor de voorbereiding van de project-mer-plichtige besluiten, wordt het bevoegd gezag geadviseerd vooraf een eigenstandige afweging te maken of niet voor plan-MER en voor project-MER een scheiding van functies wenselijk is.

Afhankelijk van de situatie kan soms een coördinerend bevoegd gezag worden aangewezen op grond van de Wro of de Awb. Het coördinerend bestuursorgaan zorgt er voor dat de voorbereiding van verschillende benodigde besluiten (procedureel en/of inhoudelijk) in samenhang verloopt. Het kan daarvoor medewerking verzoeken of vorderen van andere bestuursorganen. Het coördinerend bestuursorgaan regelt dan bijvoorbeeld dat er een gezamenlijke kennisgeving en terinzagelegging van ontwerpbesluiten plaatsvindt en een gezamenlijke bekendmaking van besluiten. Dat voorkomt dat procedures uit elkaar gaan lopen, er in de afstemming fouten worden gemaakt of er onduidelijkheid ontstaat bij belanghebbenden. De bevoegde bestuursorganen moeten als het ware met één mond spreken en zo veel mogelijk gezamenlijk optreden, in elk geval bij formele stappen zoals de kennisgeving, het inwinnen van zienswijzen, het consulteren van adviseurs en het terinzage leggen van het MER. De beslissingsbevoegdheid van de andere bestuursorganen wordt echter niet aan het coördinerend bevoegd gezag overgedragen. Als op één van de besluiten artikel 7.28a Wm van toepassing is, geldt dus dat het bevoegde gezag voor dat besluit moet zorgen voor een "passende scheiding van functies.

PPS-constructies

Bij een publiek-private samenwerking gaan één of meer overheden een samenwerkingsverband aan met één of meer private partijen om een project te realiseren. Bij dit soort projecten kan het voor de buitenwereld ondoorzichtig zijn of de overheid nu optreedt in de rol van bevoegd gezag of initiatiefnemer. Zeker wanneer overheidsmedewerkers aan het project worden 'uitgeleend'.

Om transparant te zijn naar de buitenwereld wordt het bevoegd gezag geadviseerd in alle gevallen van een PPS-constructie te handelen conform artikel 7.28a Wm.

Meer informatie is te vinden onder '[slim vervlechten in bijzondere situaties](#)'.¹⁵

¹⁵ Link naar <http://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/mer/praktijkhandreiking/regie/uitgebreide/slim-vervlechten/>

NIEUWE PAGINA

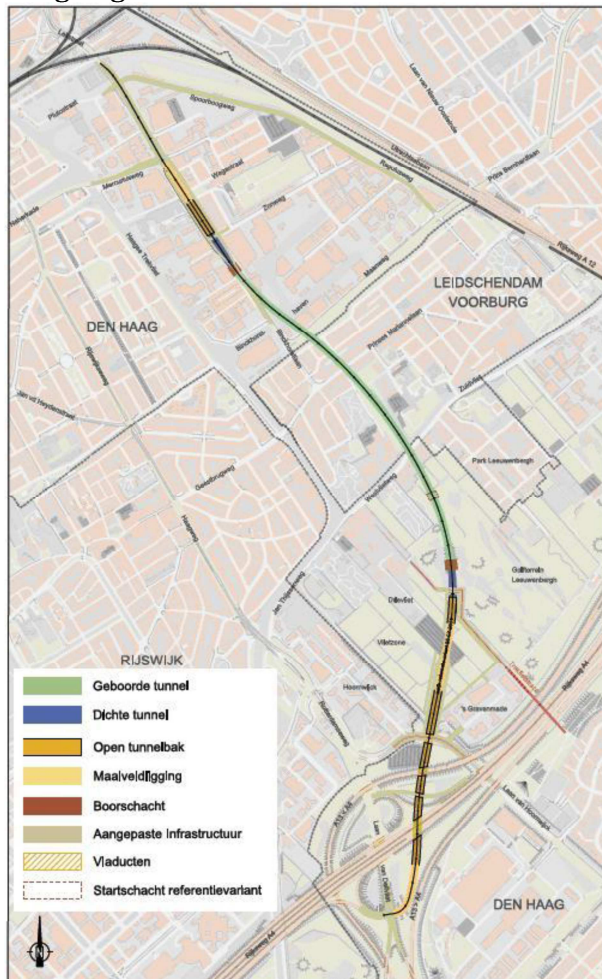
Praktijkhandreiking

> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

> Praktijkvoorbeelden

Praktijkvoorbeeld Functiescheiding initiatiefnemer – bevoegd gezag: taakverdeling tussen diensten en afdelingen binnen een gemeente

Den Haag heeft de ambitie om als stad verder te groeien. Deze groeiwens samen met de autonome groei van het verkeer, zet zowel de bereikbaarheid als de leefbaarheid van Den Haag en haar buurgemeenten onder druk. Om de bereikbaarheid en de leefbaarheid te verbeteren wordt de Rotterdamsebaan, een nieuwe weg vanaf de A4/A13 de stad in, aangelegd.



Voor de Rotterdamsebaan is een projectmer doorlopen. Het college van de gemeente Den Haag trad op als initiatiefnemer voor het projectmer. De gemeenteraden van de gemeente Den Haag, Leidschendam-Voorburg en Rijswijk traden op als gelijkwaardige bevoegd gezagen.

Ambtelijk zijn de rollen van initiatiefnemer en bevoegd gezag verdeeld over respectievelijk de Dienst Stedelijke Ontwikkeling (DSO) en de Dienst Stadsbeheer (DSB)

van de gemeente Den Haag. Binnen de DSB is de taak van ambtelijk bevoegd gezag gedelegeerd aan het team Milieu van de afdeling Beleid.

De DSO vroeg als initiatiefnemer bij de DSB om een startgesprek om de te volgen mer-stappen door te spreken, stelde de Notitie van Reikwijdte en Detailniveau (NRD) en het projectMER Rotterdamsebaan op. Ook stemde de DSO het MER met het Voorlopig ontwerp (VO) van de Rotterdamsebaan en het bestemmingsplan Rotterdamsebaan af. De bevindingen uit het MER werden zo vertaald en geborgd in de ontwerp-, bestemmingsplan en aanbestedingsvereisten.

De rol van ambtelijk bevoegd gezag houdt onder meer in het voeren van voorgesprekken met de initiatiefnemer over de te volgen mer-processtappen, de toetsing en de ter inzage legging van de NRD, het stellen van regels voor het op te stellen MER n.a.v. de NRD en de inspraak, de toetsing van het MER en de ter inzage legging van het MER en het opstellen van regels en monitorings-/evaluatievereisten n.a.v. het MER en de inspraak. De gesprekken met de Commissie voor de m.e.r. werden georganiseerd door het ambtelijk bevoegd gezag, maar samen met de initiatiefnemer gevoerd. Deze gezamenlijkheid bevorderde de doorwerking van het advies van de Commissie voor de m.e.r. in het VO en het bestemmingsplan. Het raadsvoorstel Rotterdamsebaan werd in gezamenlijkheid door DSO en DSB opgesteld, waarbij DSB het MER gedeelte en DSO het financiële, het VO en het bestemmingsplangedeelte heeft geschreven.

De rol van ambtelijk bevoegd gezag van het team Milieu, maakt dat het team Milieu zelf niet de milieu-inhoudelijke kant van het MER Rotterdamsebaan kon verzorgen. Het MER Rotterdamsebaan is daarom opgesteld door een extern adviesbureau. De benodigde milieu en andere informatie is aan het adviesbureau aangereikt door de Omgevingsdienst Haaglanden en de diverse afdelingen van DSO en DSB. Op deze wijze kon taakscheiding initiatiefnemer en ambtelijk bevoegd gezag en daarmee de onafhankelijke toetsing worden gewaarborgd.

Na de besluitvorming over de Rotterdamsebaan is de daadwerkelijk bouw van de Rotterdamsebaan overgedragen van DSO naar DSB afdeling Opdrachtgeving. Het Team Milieu vervult tot na de voltooiing van de bouw van de Rotterdamsebaan de ambtelijk bevoegd gezag rol ten aanzien van de monitoring en evaluatie van het MER. De functiescheiding tussen initiatiefnemer en ambtelijk bevoegd gezag blijft daarmee intact ondanks dat beide functies nu bij dezelfde gemeentelijke dienst zijn belegd.

NIEUWE PAGINA

Praktijkhandreiking

> Scheiding van functies bij project-mer als een instantie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is.

> **Praktijkvoorbeelden**

Praktijkvoorbeeld Functiescheiding initiatiefnemer – bevoegd gezag: overdracht van de bevoegd gezag-taken in mer-procedures van een gemeente aan de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Inleiding

De DCMR Milieudienst Rijnmond heeft met een aantal gemeenten afspraken over het vervullen van de kerntaken van het bevoegd gezag voor de mer-procedures. Deze afspraken zijn ook van toepassing in de gevallen dat de gemeente tevens de initiatiefnemer van een plan of project is. De kerntaken betreffen na de vaststelling door de DCMR dat er sprake is van een mer-plicht: het bevoegd gezag advies over de reikwijdte en het detailniveau van het op te stellen MER; de contacten met de Commissie mer; het beoordelen van de kwaliteit van het MER en de doorwerking van het MER in het ontwerp-plan of ontwerp-besluit; alsmede het beoordelen van de resultaten van de evaluatie of monitoring. De beslisnota's voor de wethouder of College van B&W worden door de gemeentelijke initiatiefnemer in samenwerking met de DCMR opgesteld. Dit geeft de volgende werkwijze en werkverdeling:

00. Vooroverleg/Nulstap

gemeentelijke initiatiefnemer	- dient verzoek tot beoordeling van mer-(beoordelings)-plicht van een plan of project in. Het verzoek gaat vergezeld van informatie over de aard, de ligging, etc. van het plan of project.
DCMR	- toetst het verzoek en informeert initiatiefnemer over mer-(beoordelings)-plicht. Wanneer uit de beoordeling blijkt dat sprake is van mer-plicht, wordt onderstaande procedure doorlopen; - geeft advies over de invulling van de mer-procedure, m.n. de facultatieve onderdelen: <ul style="list-style-type: none">- geeft daarbij aan wat de mogelijkheden zijn m.b.t. participatie in het voortraject.- geeft aan of het wenselijk is de Commissie mer in te schakelen in het voortraject.

Uitgebreide mer-procedure

01. Opstellen van, kennisgeving van en raadpleging over Notitie Reikwijdte en Detailniveau van het op te stellen MER

gemeentelijke initiatiefnemer	- stelt een concept-Notitie Reikwijdte en Detailniveau (ook wel genoemd: Notitie R&D óf een startdocument óf een mededeling) op, c.q. laat die opstellen door een extern adviesbureau
-------------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> - <i>facultatief</i>: organiseert een informatie- of inloopavond - stelt, in samenwerking met de DCMR, een beslisnota voor College van B&W op m.b.t. ter inzage legging voornemen opstellen plan/uitvoeren project en notitie R&D en verzorgt de openbare kennisgeving: <ul style="list-style-type: none"> - geeft aan dat stukken betreffende het voornemen openbaar worden gemaakt en waar en wanneer - geeft aan dat gelegenheid wordt geboden zienswijzen te geven, aan wie, op welke wijze en binnen welke termijn - of er een informatiebijeenkomst wordt gehouden - geeft aan of de Commissie mer zal worden ingeschakeld - evt: of passende beoordeling wordt gemaakt. - verzendt Notitie R&D naar relevante partijen, w.o. wettelijke adviseurs <p><i>Wanneer de Commissie mer wordt ingeschakeld:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>beoordeelt i.s.m. de DCMR de samenstelling van de werkgroep van de Commissie mer</i> - <i>neemt deel aan locatiebezoek van Commissie mer</i> - <i>neemt deel aan overleg met Commissie mer over concept-R&D-advies van de Commissie mer</i>
DCMR	<ul style="list-style-type: none"> - beoordeelt de concept-Notitie R&D van de initiatiefnemer - levert informatie aan voor beslisnota voor College van B&W m.b.t ter inzage legging (zie tekst hiervoor bij gemeentelijke initiatiefnemer) <p><i>Wanneer de Commissie mer wordt ingeschakeld:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>beoordeelt i.o.m. initiatiefnemer de samenstelling van de werkgroep van de Commissie mer</i> - <i>organiseert locatiebezoek van Commissie mer</i> - <i>verzendt Notitie R&D naar Commissie mer</i> - registreert de inspraakreacties op het voornemen en de notitie R&D - <i>evt: verzendt inspraakreacties naar de Commissie mer, indien is afgesproken dat de Commissie mer de zienswijzen meeneemt in haar advies</i> - <i>overlegt met Commissie mer over concept-R&D-advies van de Commissie mer</i>

02. Advies bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau

gemeentelijke initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> - stelt i.s.m. de DCMR een beslisnota op voor de wethouder en/of College van B&W met advies bevoegd gezag over reikwijdte en detailniveau van het op te stellen MER
-------------------------------	---

DCMR	<ul style="list-style-type: none"> - stelt advies bevoegd gezag R&D op en verwerkt daarin de in het kader van de raadpleging ingekomen zienswijzen en adviezen - bepaalt in overleg met initiatiefnemer of een beslisnota voor de Wethouderstaf en/of voor College van B&W wordt opgesteld en levert een bijdrage aan een beslisnota plus het advies bevoegd gezag R&D - zendt het advies bevoegd gezag R&D (evt. digitaal) naar insprekers, Commissie mer, wettelijke adviseurs en andere belanghebbenden.
------	--

03. Ontwerpbesluit + MER

gemeentelijke initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> - stelt het MER op of laat het MER opstellen door een extern adviesbureau - stelt concept-ontwerpbesluit op, incl. motivering van verwerking resultaten MER
DCMR	<ul style="list-style-type: none"> - beoordeelt concept-MER - beoordeelt doorwerking MER in concept-ontwerpbesluit

04. Besluitvorming 1: Vrijgeven voor inspraak van het ontwerp

gemeentelijke initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> - stelt i.s.m. de DCMR een beslisnota voor College van B&W op, evt. incl. toelichting op wijze waarop is omgegaan met het advies over het Reikwijdte en Detailniveau
DCMR	<ul style="list-style-type: none"> - levert informatie aan voor de beslisnota voor College van B&W

05. Terinzagelegging ontwerp en MER

gemeentelijke initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> - stelt een kennisgeving op en geeft kennis van het voornemen in een of meer dag-, nieuws of huis-aan-huisbladen en langs elektronische weg - zorgt voor terinzagelegging - verzendt ontwerp-plan of ontwerp-besluit + MER naar R&D-insprekers, wettelijke adviseurs, Commissie mer, etc. - registreert de zienswijzen en adviezen - <i>neemt deel aan overleg met Commissie mer over het concept-toetsingsadvies van de Commissie mer</i> - zorgt zonodig voor aanvulling op het MER - heeft voortouw voor verwerking zienswijzen en adviezen
-------------------------------	--

DCMR	<ul style="list-style-type: none"> - <i>heeft voortouw in overleg met Commissie mer over het concept-toetsingsadvies van de Commissie mer</i> - reageert op voorstel van initiatiefnemer voor verwerking van de zienswijzen en adviezen in het ontwerp-plan of ontwerp-besluit - beoordeelt op basis van zienswijzen en adviezen of aanvulling van het MER door initiatiefnemer noodzakelijk c.q. wenselijk is; <i>of toetsing van de aanvulling door de Commissie mer noodzakelijk c.q. wenselijk is</i> en of het aangevulde MER opnieuw ter inzage moet worden gelegd als er sprake is van nieuwe inzichten en afwegingen
------	---

06. Besluitvorming 3: vaststelling van het plan

gemeentelijke initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> - stelt het concept-definitieve plan of besluit op, incl. motivering van verwerking resultaten van het MER in het plan of het besluit; hoe de ingebrachte zienswijzen en adviezen zijn verwerkt; alsmede voorstellen tot evaluatie/monitoring van de effecten tijdens en na realisatie - stelt i.s.m. de DCMR raadsbesluit voor College van B&W + Raad op, incl. toelichting op verwerking van zienswijzen en adviezen
DCMR	<ul style="list-style-type: none"> - beoordeelt indien van toepassing de aanvulling van het MER - beoordeelt doorwerking van het MER in concept-definitieve plan of besluit - beoordeelt de voorstellen tot evaluatie/monitoring van de effecten - levert informatie aan voor raadsbesluit voor College van B&W + Raad

07. Bekendmaking

gemeentelijke initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> - bekendmaking van het plan of het besluit door kennisgeving
-------------------------------	--

08. Evaluatie/monitoring van effecten tijdens en na realisatie

gemeentelijke initiatiefnemer	<ul style="list-style-type: none"> - voert evaluatie/monitoring van effecten uit - stelt i.s.m. de DCMR een beslisnota voor College van B&W op m.b.t. de resultaten van de evaluatie en zo nodig te treffen maatregelen - legt het verslag van de DCMR ter inzage - zendt het verslag van de DCMR aan Commissie mer en adviseurs
-------------------------------	--

DCMR	<ul style="list-style-type: none">- overlegt met initiatiefnemer over evaluatie/monitoring- laat evaluatie van effecten uitvoeren door initiatiefnemer- beoordeelt de resultaten en maakt daarvan een verslag- zendt het verslag aan de initiatiefnemer- levert informatie aan voor een beslisnota aan College van B&W over het verslag en zo nodig te treffen maatregelen
------	--