



## Werkproces passende functiescheiding bij de ambtelijke voorbereiding van een projectMER voor inpassingsplannen

### 1. Inleiding

In deze notitie is beschreven hoe de Provincie Limburg invulling geeft aan de scheiding van functies binnen de ambtelijke organisatie, waar het gaat om het voorbereiden van een project-milieueffectrapport (projectMER). Daarbij gaat het om de procedure die moet worden gevolgd als in het kader van een milieueffectrapportage een projectMER moet worden opgesteld. Bij provinciale inpassingsplannen die een MER-plichtige activiteit planologisch regelen, is een dergelijke projectMER aan de orde. De noodzaak tot de omschrijving van dit werkproces volgt uit artikel 7.28a Wet milieubeheer. Deze bepaling is de Nederlandse doorvertaling van 9bis van de herziene mer-richtlijn en komt ook terug in het nieuwe Omgevingsbesluit, zij het dan gekoppeld aan andere juridische instrumenten.

In de praktijk heeft een initiatiefnemer er vaak belang bij om een project zo snel mogelijk uit te voeren. Het belang van het bevoegd gezag voor het MER<sup>1</sup> is om te zorgen voor een afweging op basis van goede en volledige milieu-informatie. Beide belangen kunnen echter onderling conflicteren. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer verschil van inzicht bestaat over de kwaliteit van het MER of de gewenste doorwerking van het MER in het besluit of het plan.

Uitgangspunt is dat de initiatiefnemer steeds verantwoordelijk is voor het aanleveren van de informatie voor het MER. Het bevoegd gezag betreft deze informatie vervolgens bij de besluitvorming over het MER. In die gevallen waarbij de Provincie zowel de rol van initiatiefnemer (voor het project) als van bevoegd gezag (voor het inpassingsplan) vervult, is het gewenst dat er in het kader van de totstandkoming van het projectMER een duidelijke rollenscheiding bestaat tussen die van initiatiefnemer en die van bevoegd gezag. Het milieuadvies moet immers onafhankelijk van de besluitvorming over het project tot stand komen. Via het hieronder beschreven werkproces en bijbehorend stroomschema (bijlage 1) wordt deze onafhankelijkheid binnen de ambtelijke organisatie zo goed mogelijk geborgd. Een en ander impliceert tevens dat er in geval van verschil van inzicht over de interpretatie, verwerking of doorwerking van het MER in het inpassingsplan of de besluitvorming, in het voorbereidingstraject langs initiatiefnemers- en bevoegd gezagzijde moet kunnen worden geëscaleerd. Het escalatiemodel dat hierbij wordt gevolgd is opgenomen in bijlage 2.

---

<sup>1</sup> De termen MER en projectMER worden in dit document soms door elkaar gebruikt. Het gaat dan echter steeds om hetzelfde soort MER en voor toepassing van het werkproces maakt het dus geen verschil.

## 2. Organisatiestructuur

Alle clusters binnen de provinciale organisatie leveren, elk vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid, hun bijdrage aan de uitvoering van het Collegeprogramma Vernieuwend Verbinden 2019-2023 en waar het meer specifiek gaat om het omgevingsbeleid, aan het Provinciaal Omgevingsplan (POL2014) en vanaf 2021 aan het Omgevingsvisie Limburg. De provinciale organisatie zet daarbij in op een brede inzetbaarheid van het personeel en professionele en deskundige advisering aan Directie en Gedeputeerde Staten. Omdat de maatschappij steeds complexer wordt en activiteiten in omvang en snelheid toenemen, is het noodzakelijk dat de Provincie aspecten integraal benadert en afweegt. Binnen de Provincie Limburg is daarom ten aanzien van de voorbereiding en uitvoering van projecten gekozen voor een aanpak van 'projectmatig werken'. Dit vergt zowel een goede interne samenwerking (tussen clusters en medewerkers) als externe samenwerking (adviesbureaus, omgeving, wettelijke adviseurs, andere overheden). Om deze interne en externe samenwerking zo goed mogelijk te laten verlopen, wordt binnen de Provincie Limburg steeds vaker gewerkt via de aanpak van het Integraal Projectmanagement (IPM). De projecten (met name wegenprojecten) worden uitgevoerd door een integraal projectteam, waar vertegenwoordigers van de verschillende clusters deel van uitmaken. Op die manier is gedurende alle fases van het project duidelijk welke taken bij welk lid van het projectteam zijn belegd. Omdat het IPM-model al op projectniveau wordt toegepast, is er voor gekozen om deze aanpak ook te volgen bij de passende functiescheiding op ambtelijk niveau in relatie tot het opstellen van een MER. Het MER (en inpassingsplan) zijn immers onlosmakelijk verbonden aan het project ten behoeve waarvan de ruimtelijke besluitvorming plaatsvindt.

## 3. Uitgangspunten en inrichting werkproces passende functiescheiding

De wet schrijft voor dat het bevoegd gezag er voor moet zorgdragen dat in ieder geval bij de ambtelijke voorbereiding van het besluit over een activiteit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, sprake is van een passende scheiding tussen conflicterende functies.

De wijze waarop door de Provincie Limburg op ambtelijk niveau invulling wordt gegeven aan de passende functiescheiding bij een projectMER past binnen de uitgangspunten van de *Handreiking passende scheiding van functies bij projectMER* (Ministerie IenW/Infomil, 2018). Deze Handreiking laat ruimte voor diverse varianten, variërend van een strikte scheiding tussen afdelingen, het inschakelen van de RUD tot een passende scheiding van functies binnen één afdeling (de minimumvariant).

Er is gekozen voor een invulling van de passende functiescheiding die dicht bij de wettelijke verplichting blijft en gemakkelijk geïmplementeerd kan worden binnen de bestaande project- en organisatiestructuur, maar die gelijktijdig voldoende recht doet aan de gedachte achter de passende functiescheiding. Wij hanteren de volgende algemene en organisatorische uitgangspunten en overwegingen bij de gemaakte keuze voor de invulling van de passende functiescheiding:

## *Algemene uitgangspunten*

Het werkproces voor de passende functiescheiding:

- geldt alleen in de gevallen waarbij sprake van een situatie waarbij de Provincie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag voor de besluitvorming is. Daar waar sprake is van een MER op uitsluitend 'particulier initiatief', ook al gebeurt dit in combinatie met ruimtelijke provinciale besluitvorming, geldt de regeling van de passende functiescheiding niet. Als sprake is van een project met een gecombineerd 'initiatiefnemerschap' (dat wil zeggen met een particulier én provinciaal initiatiefonderdeel: denk aan de uitbreiding van een bedrijf en de aanleg van een provinciale weg in één MER-plichtig PIP), dan wordt de regeling voor de passende functiescheiding eveneens integraal toegepast;
- geldt alleen voor een projectMER (of een gecombineerd plan-/projectMER<sup>2</sup>) in combinatie met een inpassingsplan<sup>3</sup> en dus niet voor een planMER bij bijvoorbeeld een omgevingsvisie. Indien (naderhand) een MER-aanvulling aan de orde is, wordt ook hiervoor het werkproces van de passende functiescheiding toegepast;
- is ook van toepassing bij het opstellen van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD). Doorgaans wordt voorafgaand aan een projectMER een NRD opgesteld. Dit is een belangrijk document omdat hierin als het ware de basis voor de aanpak van het latere projectMER wordt beschreven. Juist daarom is het van belang dat er - via een tweede beoordeling - nogmaals naar het eindconcept van de NRD wordt gekeken;
- heeft alleen betrekking op de ambtelijke voorbereiding en werkt dus niet door naar het bestuurlijk niveau. Er wordt bij de bestuurlijke voorbereiding van en besluitvorming over een MER niet gewerkt met twee verschillende portefeuillehouders. Vanuit de gedachte van een collegiaal bestuur draagt het college een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de besluitvorming over inpassingsplannen, inclusief het MER en de doorwerking voor de besluitvorming over inpassingsplannen, inclusief het MER en de doorwerking ervan naar het besluit. Vanuit deze 'gezamenlijke verantwoordelijkheidsgedachte' beschouwd, is ervan afgezien om op project- en bestuurlijk niveau voor het MER een functiescheiding tussen gedeputeerden te creëren. De verschillende standpunten vanuit de verschillende rollen worden expliciet benoemd in het collegevoorstel, waardoor het college een integraal afgewogen besluit kan nemen.

---

<sup>2</sup> Een gecombineerd plan-/projectMER is aan de orde als vanwege de activiteit voor het PIP een projectMER-plicht geldt, maar gelijktijdig in verband de vereiste passende beoordeling (Wet natuurbescherming) een planMER moet worden gemaakt (art. 7.2a Wet milieubeheer). Beide MER-plichten resulteren dan in één integraal MER. Waar in deze notitie wordt gesproken van 'projectMER' wordt tevens bedoeld op een gecombineerd project-/planMER.

<sup>3</sup> De passende functiescheiding is gekoppeld aan het inpassingsplan omdat dit op provinciaal niveau de meest relevante en voorkomende rechtsfiguur is waarbij dit vraagstuk aan de orde is. Bij eventuele andere MER-plichtige besluiten (omgevingsvergunning, ontgrondingsvergunning) waarbij de provincie zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is, is het werkproces van de passende functiescheiding eveneens van toepassing.

### *Organisatorische uitgangspunten*

- Binnen de Provincie wordt één standaard werkwijze gehanteerd voor de passende functiescheiding bij een projectMER (zie bijlage 1 voor een schematisch weergave). Wanneer er voor een bepaald project aanleiding is om hierop (op onderdelen) een uitzondering te maken, wordt dat in het betreffende project(plan) apart beschreven.
- De werkwijze voor de passende functiescheiding sluit aan bij het IPM-model. De Provincie hanteert het IPM-model bij meerdere infra- en gebiedsontwikkelingsprojecten en het is de bedoeling dit model zo breed mogelijk in de organisatie te implementeren. Ingeval een project (toch) anders wordt ingericht, blijven de taken/verantwoordelijkheden bij de passende functiescheiding hetzelfde en kan de standaard werkwijze in principe gehanteerd worden.
- Uitgangspunt is dat met de passende functiescheiding geen extra organisatorische laag en procedurele stappen worden toegevoegd. De passende functiescheiding wordt binnen de bestaande structuur ingebed.
- De projectorganisatie kent bij de voorbereiding van een MER een scheiding tussen initiatiefnemer (IN) en bevoegd gezag (BG) en beide kolommen kennen hun eigen hiërarchische structuur. Via deze structuur vindt ook de escalatie plaats in geval van verschil van inzicht over de (interpretatie van) MER-stukken of de doorwerking ervan naar het besluit (zie bijlage 2).
- Vanuit het IPM-projectteam (driehoek bestaande uit technisch manager, contractmanager en omgevingsmanager, onder leiding van een projectmanager) wordt door de omgevingsmanager het **conditioneringsteam**<sup>4</sup> aangestuurd. Hierin zitten vanuit de zijde van de initiatiefnemer de vertegenwoordigers van de verschillende clusters (bijvoorbeeld Ruimte, Wonen en Leefomgeving, Natuur en Water). De omgevingsmanager en de leden van het conditioneringsteam zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de NRD en het MER en onderhouden ook de contacten met het adviesbureau dat de NRD en het MER opstelt. De omgevingsmanager (in de praktijk vaak ook aangeduid als 'projectleider PIP/MER') in de voorbereidingsfase van het MER kan afkomstig zijn uit verschillende clusters. Denk hierbij aan het cluster dat het initiatief neemt tot het project (bijvoorbeeld cluster Wegaanleg), maar evenzeer aan het cluster Ruimte.
- De 'tegenhanger' van het conditioneringsteam voor het opstellen van de NRD en het MER wordt aan de zijde van het bevoegd gezag gevormd door het **toetsteam**. Het toetsteam wordt gecoördineerd door een beleidsmedewerker (planoloog) en deze komt in principe uit het cluster Ruimte (hierna: beleidsmedewerker Ruimte). Hiermee is er op dit niveau dus sprake van een ambtelijke functiescheiding op persoonsniveau.
- Het toetsteam bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende clusters (bijvoorbeeld Ruimte, Wonen en Leefomgeving, Natuur en Water), maar dit zijn andere personen dan degenen die vanuit de initiatiefnemerszijde in het project zitten. Hiermee is er op toetsniveau (sectorale advisering/adviseurs) sprake van een ambtelijke functiescheiding.

---

<sup>4</sup> In het vervolg van deze notitie worden de termen 'conditioneringsteam' en 'projectteam' soms door elkaar gebruikt. Vanuit het perspectief van de initiatiefnemer gaat daarbij echter steeds om ongeveer hetzelfde team.

- Het werken vanuit de matrix gaat ervan uit dat medewerkers werken en ingezet worden vanuit bepaalde rollen (binnen het project) en niet vanuit clusterstructuren. Daardoor kunnen de sectordeskundigen bij een project uit hetzelfde cluster komen en van daaruit de rol van initiatief- dan wel bevoegd gezag-ambtenaar aannemen. Dit geldt in principe ook voor de omgevingsmanager en beleidsmedewerker voor zover deze beide uit het cluster Ruimte komen: ze handelen steeds vanuit hun eigen rol in project. Deze rolverdeling kan dus per project verschillen: iemand is bijvoorbeeld bij het ene project BG-ambtenaar en bij een ander project IN-ambtenaar.
- De concept-NRD respectievelijk het concept-MER wordt via de omgevingsmanager aan de beleidsmedewerker Ruimte aangereikt en deze speelt een centrale/coördinerende rol in bij BG-toetsing. Het cluster Ruimte brengt het inpassingsplan in principe ook richting PS en wordt geacht in die rol een integrale belangenafweging te doen.
- De beleidsmedewerker Ruimte beoordeelt in overleg met de accountmanager van het cluster Wonen en Leefomgeving de concept-NRD respectievelijk het concept-MER en de eindconclusies integraal en ze bepalen samen of er nog andere inhoudsdeskundigen (voor specifieke sectorale thema's) het concept-NRD respectievelijk het concept-MER moeten beoordelen of dat ze hierover zelf een eindoordeel/eindadvies kunnen geven. Zij beoordelen de informatie in het concept-NRD respectievelijk het concept-MER vanuit hun BG-rol.
- Afhankelijk van deze beoordeling (vorige punt) wordt de concept-NRD respectievelijk het concept-MER door de beleidsmedewerker Ruimte nader uitgezet binnen het toetsteam. Voor alle relevante MER-thema's kan worden teruggevallen op een tweede inhoudsdeskundige bij de andere clusters (via basisbezetting en zo nodig via inhuur, inhuur advies).
- De beleidsmedewerker Ruimte inventariseert de reacties van de leden van het toetsteam, verwerkt deze in een intern memo en stelt de omgevingsmanager en diens projectteam hiervan in kennis. Vervolgens is het aan het projectteam om daar (schriftelijk) op te reageren. Deze actie kan zich, afhankelijk van wat met de opmerkingen van het toetsteam wordt gedaan, enkele malen herhalen (zie bijlage 1). Afhankelijk van de situatie en de reacties is er tevens op clustermanagementniveau overleg tussen het projectteam en toetsteam om een en ander nader te bespreken.
- Uitgangspunt is dat er uiteindelijk overeenstemming bestaat over de inhoud van de NRD respectievelijk het MER en de doorvertaling ervan in het besluit over het project. Wanneer dit niet lukt, kan dit in de GS-nota tot uitdrukking komen. De GS- en PS-nota bevat een 'passende functiescheiding-paragraaf' waarin de beleidsmedewerker Ruimte (vanuit de BG-rol) en de omgevingsmanager (vanuit de IN-rol) gezamenlijk beschrijven hoe het traject passende functiescheiding is doorlopen en tot welke uitkomsten dit heeft geleid, opdat GS en PS ook deze informatie bij hun besluitvorming kunnen betrekken (zie ook paragraaf 4). Aanvullend daarop kan in een intern memo aan GS uitgebreid verslag worden gedaan van de reacties van het toetsteam en het conditioneringsteam, alsmede van het eventueel daarover gevoerde overleg.
- Voorkomen moet worden dat er tussen de initiatiefnemer- en de bevoegd gezag-ambtenaren een te rigide ambtelijke functiescheiding ontstaat. Er moet tussen de teams ruimte zijn voor informerend contact, bijvoorbeeld voor het vragen van een toelichting bij het andere team.

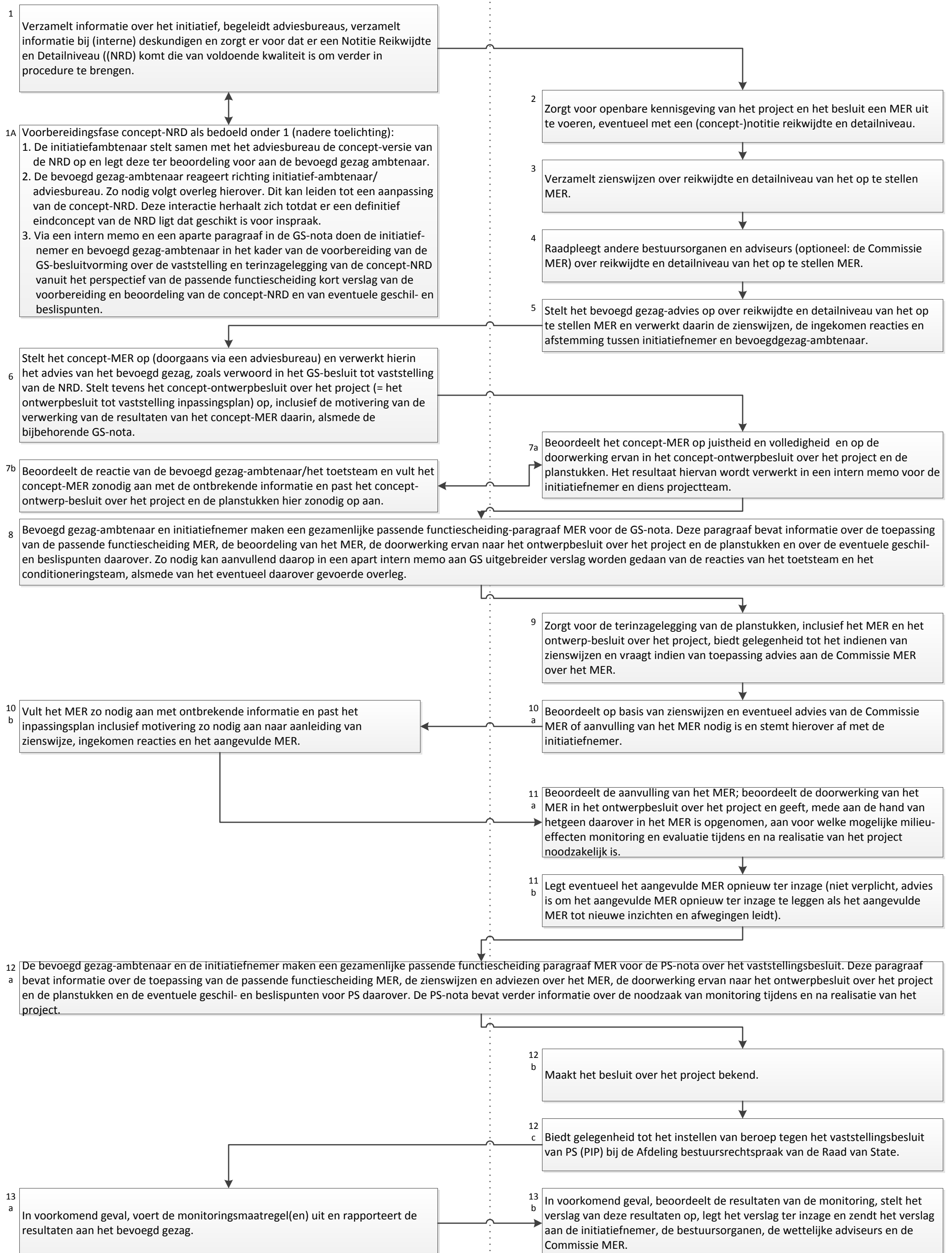
- Daarnaast moet de passende functiescheiding-regeling voor de beleidsmedewerker Ruimte bij het BG qua werkzaamheden en tijdsbeslag hanteerbaar blijven. Daarom beperken de werkzaamheden van de beleidsmedewerker Ruimte zich in de BG-rol (zie rechterkolom bijlage 1) tot de beoordeling van de concept-NRD respectievelijk het concept-MER en de doorvertaling naar het provinciaal inpassingsplan en de daarmee samenhangende acties (overleg met en uitzetten adviesverzoek binnen het toetsteam, de eventuele interactie met omgevingsmanager vanuit conditioneringsteam, de tweede beoordeling beantwoording zienswijzen voor zover die betrekking hebben op de NRD respectievelijk het MER en de doorwerking naar het PIP, specifieke bijdrage aan passende functiescheiding-paragraaf in GS- en PS-nota etc.).
- De meer procedurele werkzaamheden (dat wil zeggen werkzaamheden die niet direct/primair gekoppeld zijn aan de inhoudelijke invulling van de NRD en MER) die bij de voorbereiding van de NRD en naderhand in de ontwerp- en vaststellingsfase van het PIP (inclusief MER) gedaan moeten worden (denk aan het verzorgen van de bekendmakingen en terinzagelegging van stukken, het opstellen van de GS- en PS-nota als geheel, samenvatting zienswijzen, opstellen Nota van Zienswijzen en Wijzigingen, PIP-gerelateerde correspondentie etc.), blijven in principe ook in de bevoegd gezag-fase bij de omgevingsmanager van het conditioneringsteam liggen. Daarbij gaat het om de werkzaamheden als bedoeld bij de stappen (nrs.) 2 t/m 5, 9 en 11b, 12b en 12c in de BG-kolom van het schema (bijlage 1). Deze werkzaamheden staan inhoudelijk namelijk min of meer los van de essentie van de passende functiescheiding-regeling en -werkzaamheden met betrekking tot de NRD en het MER. Het zijn vooral uitvoeringszaken en door deze bij de omgevingsmanager te leggen, blijft het 'passende functiescheiding-pakket' voor de beleidsmedewerker Ruimte in zijn BG-rol qua omvang en werkbelasting beheersbaar en overzienbaar en wordt voorkomen dat deze zich in alle facetten van het project moet gaan verdiepen. Bij de toepassing van het schema kan de omgevingsmanager voor deze onderdelen in praktische zin dus tevens een 'BG-rol' vervullen.
- Bij de stappen 5 en 10a in het schema stemmen de omgevingsmanager (tevens vanuit IN-rol) en de beleidsmedewerker Ruimte (vanuit BG-rol in toetsteam) onderling af over respectievelijk het definitief maken van de NRD (5) en de eventuele noodzaak van een MER-aanvulling (10a).

De verschillende rollen, verantwoordelijkheden en uitvoeringswerkzaamheden van(uit) de BG- en IN-rol bij het doorlopen van de m.e.r.-procedure en de totstandkoming van een MER zijn nader uitgewerkt in bijgevoegd schema (zie bijlage 1). Dit schema is in enigszins aangepaste vorm overgenomen uit de hiervoor aangehaalde *Handreiking passende scheiding van functies bij projectMER*. Soms is het schema nog specifiekere dan de hiervoor geschetste uitgangspunten en op onderdelen loopt het ook verder door in de procedure(stappen). De beschrijving van het werkproces moet derhalve steeds worden gelezen in samenhang met het schema.

#### **4. Naleving**

Het bevoegd gezag moet er voor zorgen dat werkprocessen en procedures inzake de passende functiescheiding worden nageleefd. Aan deze verplichting wordt uitvoering gegeven door hier bij aanvang van MER-projecten via de projectleider en/of projectjurist binnen de Provincie afzonderlijk op te toetsen (is de toepassing van passende functiescheiding wel/niet aan de orde, is het in het werkproces goed ingeregeld, etc.). Bij die projecten waarbij een passende functiescheiding inderdaad aan de orde is, wordt via de GS-nota's verantwoording afgelegd over de gevolgde procedure ten aanzien van de functiescheiding. Dit gebeurt via het bijvoegen van een verslag van het advies van het toetsteam (via intern memo), het opnemen van een aparte paragraaf over de passende functiescheiding in de GS- en PS-nota en zondig nog een afzonderlijk GS-memo waarin uitgebreid verslag wordt gedaan van het passende functiescheiding-traject (reacties en overleg). Bij verschil van inzicht over de interpretatie, verwerking of doorwerking van de onderzoeksresultaten van het MER in het inpassingsplan of de besluitvorming wordt in eerste instantie op projectleidersniveau getracht eruit te komen. Blijft dit zonder resultaat, dan wordt in de ambtelijke lijn bij zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag geëscaleerd: eerst op managementniveau en vervolgens op het niveau van ambtelijk opdrachtgeverschap (IN) en Directie (BG) (zie bijlage 2: Escalatiemodel bij passende functiescheiding). Het resultaat hiervan kan ook worden verwerkt in de hiervoor genoemde GS-stukken.

## Initiatiefnemer-ambtenaar van het project

Bevoegd gezag-ambtenaar voor project-MER<sup>1</sup>

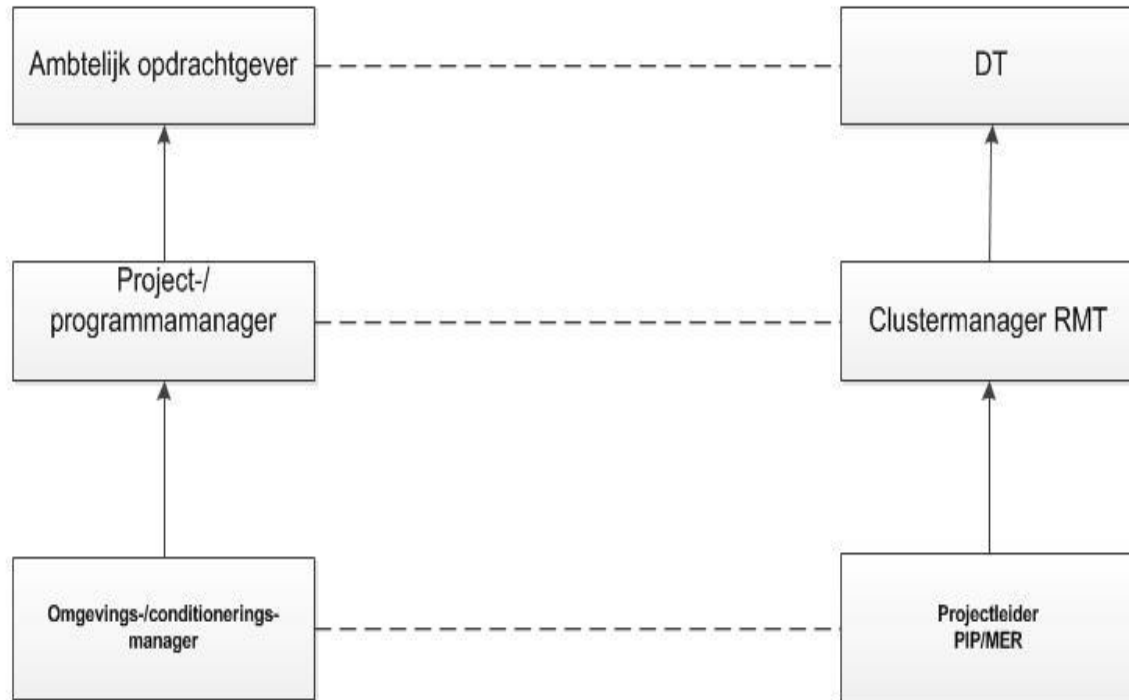
<sup>1</sup> De administratief-juridische / procedurele werkzaamheden als omschreven in de nrs. 2 t/m 5, 9 en 11b, 12b en 12c van dit schema worden door de initiatiefnemer-ambtenaar (omgevingsmanager) uitgevoerd. In praktische zin vervult hij bij deze werkzaamheden dus tevens een 'bevoegd gezag-rol'.



# Escalatiemodel bij passende scheiding van functies bij Project-MER op ambtelijk niveau

Initiatiefnemer

Bevoegd gezag



provincie limburg

