



“Werkproces passende functiescheiding bij project-m.e.r. “

Het dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijvest heeft in zijn vergadering van 22 september 2020 het ‘Werkproces passende scheiding van functies bij het opstellen van project-m.e.r.’ vastgesteld.

Aanleiding

De Wet milieubeheer vereist dat bij de voorbereiding van een m.e.r.-plichtig project door een overheid, die overheid zorgt voor een passende scheiding tussen conflicterende functies. De wijze waarop in deze ‘passende scheiding’ wordt voorzien moet worden vastgelegd in een beschrijving van werkprocessen. Dit werkproces omschrijft hoe waterschap Noorderzijvest hieraan invulling geeft.

1. Passende functiescheiding

De noodzaak volgt uit artikel 7.28a van de Wet milieubeheer (Wm), Deze bepaling komt ook terug onder de Omgevingswet in het nieuwe Omgevingsbesluit, zij het dan gekoppeld aan andere juridische instrumenten.

Artikel 7.28a Wm:

Lid 1: Als het bevoegd gezag zelf de activiteit wil ondernemen waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt, zorgt het bevoegd gezag in ieder geval voor een passende scheiding tussen conflicterende functies bij de ambtelijke voorbereiding van het besluit.

Lid 2: Het bevoegd gezag legt de wijze waarop het zorg draagt voor een passende scheiding als bedoeld in het eerste lid vast in een beschrijving van de werkprocessen en procedures en draagt er zorg voor dat deze werkprocessen en procedures worden nageleefd.

De situatie waarin waterschap Noorderzijvest zowel de rol van initiatiefnemer als bevoegd gezag vervult, vraagt dus om een duidelijke rollenscheiding opdat het milieuvadvis onafhankelijk tot stand komt van het besluitvormingsproces. Deze notitie is bedoeld om hieraan invulling te geven.

Hierbij wordt benadrukt dat alleen een scheiding van conflicterende functies wordt vereist op ambtelijk niveau, niet op bestuurlijk 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 soms echter verstandig zijn om ook op bestuurlijk niveau functies te scheiden. Per m.e.r. procedure zal worden bekeken in hoeverre dit aan de orde dient te zijn.



N.B.: Deze eis van passende functiescheiding is uitsluitend van toepassing op de voorbereiding van een besluit waarvoor een project-m.e.r.-plicht geldt én waarvoor dezelfde overheid zowel initiatiefnemer als bevoegd gezag is. De eis geldt niet voor:

- m.e.r. beoordelingen
- m.e.r.-plichtige plannen
- m.e.r.-plichtige projecten waarvoor het overheidsorgaan wel bevoegd gezag, maar niet de initiatiefnemer is
- m.e.r.-plichtige projecten waarvoor het overheidsorgaan wel initiatiefnemer is maar niet het bevoegd gezag is.

De regels met betrekking tot het m.e.r. worden straks van de Wet milieubeheer overgeheveld naar de Omgevingswet. Inhoudelijk zijn er nauwelijks veranderingen, de manier van werken verandert wel.

2. Organisatiestructuur

Bestuurlijke organisatie

De bestuurlijke organisatie bestaat uit het Algemeen Bestuur (AB) waarvan 4 leden, tezamen met de Dijkgraaf en de Secretaris-Directeur, het Dagelijks Bestuur (DB) vormen. De 4 leden hebben elk hun eigen portefeuille. Grote projecten zoals de aanleg of inrichting van waterbergingsgebieden, worden toebedeeld aan een portefeuillehouder.

Ambtelijke organisatie

De ambtelijke organisatie is verdeeld in twee hoofdprocessen:

1. Watersystemen en Veiligheid (WSWV), bestaande uit de teams:
 - a. Strategie & Beleid WSWV
 - b. Plannen & Projecten
 - c. Vergunningverlening, Handhaving en Muskusrattenbestrijding (Mura)
 - d. Beheer Noordoost
 - e. Beheer Zuid en Zeekering
 - f. Beheer Noordoost en OWSB
 - g. HRM, Juridische Zaken en Veilig & Gezond Werken (VGW)
2. Afvalwaterketen (AWK), bestaande uit de teams:
 - a. Strategie en Beleid AWK
 - b. Technisch Onderhoud
 - c. Beheer Afvalwaterketen
 - d. Financiën
 - e. Facilitair en Inkoop
 - f. Informatie en Automatisering

WSWV en AWK vallen onder de verantwoordelijkheid van een procesmanager: de procesmanager WSWV en de procesmanager AWK. De twee procesmanagers vormen tezamen met de Secretaris-Directeur het managementteam (MT) van de organisatie.

De teams worden aangestuurd door een teamleider. De teamleiders leggen verantwoordelijkheid af aan de procesmanager.

De activiteiten die (mogelijk) m.e.r. plichtig zijn, worden met name verricht in het proces WSWV, team Plannen & Projecten. Het gaat dan meestal om de aanleg of wijziging van waterstaatswerken.

3. Projectplan Waterwet

De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk door of vanwege de beheerder geschiedt overeenkomstig een daartoe door hem vast te stellen projectplan (artikel 5.4 Waterwet). Het projectplan Waterwet wordt op grond van het mandaatbesluit Noorderzijvest namens het DB vastgesteld door de afdeling Vergunningverlening en Handhaving.



Een projectplan Waterwet wordt in het Besluit m.e.r. bij verschillende activiteiten genoemd in kolom 4 van bijlage D. Hetgeen betekent dat daarvoor een m.e.r. beoordelingsprocedure moet worden doorlopen.

Indien uit de m.e.r. beoordelingsprocedure blijkt dat nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen worden uitgesloten, wordt een m.e.r. opgesteld en wordt derhalve de m.e.r. procedure doorlopen. Omdat initiatiefnemer en bevoegd gezag hetzelfde zijn gaat het per definitie om de uitgebreide m.e.r. procedure (complex besluit).

Het projectplan Waterwet wordt in de Omgevingswet vervangen door een projectbesluit. De project-m.e.r.-plichtige projecten en besluiten worden opgesomd in het Omgevings-besluit (bijlage V). In onderdeel K van deze bijlage worden de waterprojecten genoemd, zoals de aanleg van werken ter kanalisering of beperking van overstromingen (hier vallen o.a. de aanleg of wijziging van waterbergingsgebieden onder).

4. Werkproces totstandkoming project-m.e.r.

Navolgend wordt de daadwerkelijke functiescheiding geborgd in de beschrijving van een werkproces.

De ambtenaar in de rol van initiatiefnemer (verder: 'IN'), meestal de projectleider of een andere ambtenaar binnen de afdeling Plannen & Projecten, verzamelt de informatie, begeleidt de adviesbureaus en zorgt ervoor dat er een product komt dat van voldoende kwaliteit is om in het besluitvormingsproces te brengen. De projectleider vervult samen met het projectteam de taken zoals omschreven in de kolom "Initiatiefnemer van het project" in onderstaande tabel. Kort gezegd houdt dit in: het verzamelen en bundelen van informatie; vanuit die informatie het opstellen van het m.e.r.; en het daaropvolgende besluitvormingsproces begeleiden. De projectleider werkt in opdracht van de afdeling Plannen & Projecten.

De ambtenaar in de rol van bevoegd gezag (verder: 'BG'), meestal de ambtenaar werkzaam bij het team Vergunningverlening en Handhaving, beoordeelt de stukken behorend bij het m.e.r. procedure en adviseert de IN, die dit meeneemt in het product en de concept besluitvorming.

Voor zover de BG niet over voldoende inhoudelijke kennis beschikt om het m.e.r. te kunnen beoordelen, vraagt de BG advies van een inhoudelijk deskundige binnen de organisatie (bijvoorbeeld een hydroloog) of een externe deskundige (bijvoorbeeld een adviesbureau). Deze functionarissen of adviseurs mogen niet betrokken zijn bij het (mee)schrijven van het m.e.r..

De BG is niet betrokken bij de totstandkoming van de producten die ter beoordeling voorliggen of voorgelegd zullen worden. Hierdoor kan er met een onbevangen blik vanuit de rol van bevoegd gezag naar de producten en motivering gekeken worden. Wanneer er in de optiek van de BG een aanvulling of herschrijving noodzakelijk is, dan gaat dit ter uitvoering terug naar de IN.

De lijn voor het aanleveren van documenten over de m.e.r. procedure richting de portefeuillehouder in het DB loopt via de IN. In de situatie dat er een geschil of verschil van inzicht is tussen BG en IN worden de teamleiders ingelicht via een gescheiden hiërarchische lijn:

- de teamleider Plannen & Projecten als verantwoordelijke van IN;
- de teamleider Vergunningverlening & Handhaving als verantwoordelijke van BG.

Het verschil van inzicht wordt beschreven en aan beide teamleiders voorgelegd. De teamleiders beslissen gezamenlijk over het geschil of verschil van inzicht. Indien ook zij niet tot een vergelijk komen, wordt de kwestie voorgelegd aan de procesmanager WSWV, zo nodig na consultatie van de teamleider Bestuurlijk Juridische Zaken. In deze situatie is de procesmanager WSWV degene die in gesprek gaat met de verantwoordelijke portefeuillehouder.

Juridische zaken fungeert als vraagbaak en ziet er op toe dat het doorlopen van de m.e.r. procedure en de scheiding van functies naar behoren verloopt en voldoet aan de procedurele vereisten. De teamleider HRM, Juridische Zaken en Veilig & Gezond Werken (VGW) kan hiertoe zo nodig aanwijzingen geven.



5. Schematische weergave

Onderstaande tabel geeft per stap in de m.e.r.-procedure en aansluitend de besluitvormingsprocedure aan hoe de rolverdeling in het werkproces vorm is gegeven. Globaal kan gesteld worden dat de IN steeds verantwoordelijk is voor het aanleveren van informatie. BG betreft deze informatie bij de besluitvorming over het m.e.r..

Niet alle stappen zullen altijd voorkomen (zo is aanvulling van het m.e.r. niet altijd nodig). Sommige stappen zijn alleen van toepassing in de uitgebreide m.e.r.-procedure. In gevallen waarin artikel 7.28a Wm van toepassing is zal meestal de uitgebreide procedure aan de orde zijn.

	Ambtenaar in de rol van bevoegd gezag (BG)	Ambtenaar in de rol van initiatiefnemer (IN)	Opmerkingen
1		Levert informatie over zijn voornemen aan. Begeleidt adviesbureau(s); verzamelt informatie bij interne deskundigen; zorgt voor een Notitie reikwijdte en detailniveau van voldoende kwaliteit	
2	Zorgt voor openbare kennisgeving van het project en het besluit een m.e.r. uit te voeren, voorzien van een conceptnotitie reikwijdte en detailniveau		Conceptnotitie reikwijdte en detailniveau hoeft alleen te worden bijgevoegd bij de uitgebreide procedure
3	Verzamelt zienswijzen over Notitie reikwijdte en detailniveau		Alleen bij de uitgebreide procedure
4	Raadpleegt andere bestuursorganen en adviseurs (optioneel: de Commissie m.e.r.) over reikwijdte en detailniveau		Alleen bij de uitgebreide procedure
5	Stelt reactienota zienswijzen op. Stelt een advies aan IN op over reikwijdte en detailniveau en verwerkt daarin de zienswijzen en ingekomen reacties. Doet deze aan IN toekomen.	Zorgt voor verdere noodzakelijke besluitvorming omtrent de reikwijdte en detailniveau en verwerkt het advies van BG hierbij.	Alleen bij de uitgebreide procedure.
6		Laat een ontwerp m.e.r. opstellen en stelt een conceptbesluit op. Hierin worden de resultaten van het ontwerp-m.e.r. verwerkt en de gemaakte keuzes gemotiveerd.	
7	Beoordeelt het ontwerp-m.e.r. op juistheid en volledigheid en beoordeelt de doorwerking in het conceptbesluit; brengt hierover advies uit aan de IN.	Vult zo nodig het ontwerp-m.e.r. en conceptbesluit aan met medeneming van het advies van BG.	
8	Zorgt voor ter inzagelegging van het conceptbesluit met het m.e.r. en overige relevante stukken en biedt gelegenheid tot het indienen van zienswijzen. Vraagt indien van toepassing advies aan de Commissie m.e.r. over de m.e.r. en het ontwerpbesluit.		Toetsing van het m.e.r. door Commissie-m.e.r. is verplicht in de uitgebreide procedure.
9	Stelt reactienota zienswijzen op.		
10	Beoordeelt op basis van zienswijzen en eventueel advies van de Commissie m.e.r. of aanvulling van het m.e.r. nodig is.	Vult het m.e.r. zo nodig aan met ontbrekende informatie en stelt definitief besluit op (incl. motivering n.a.v. zienswijzen, ingekomen reacties en eventueel het aangevulde m.e.r.)	
11	Beoordeelt de aanvulling op het m.e.r. en de doorwerking in het besluit en geeft aan		



	of en zo ja welke milieueffecten gemonitord moeten worden tijdens en na realisatie van het project; informeert IN hierover		
12	Maakt het besluit bekend en biedt gelegenheid tot het indienen van beroep		
13	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 IN, de bestuursorganen, de wettelijk adviseurs en de Commissie m.e.r.	Zorgt voor (borging van) uitvoering van monitoringsmaatregel(en) en rapporteert de resultaten aan het bevoegd gezag.	

6. Geen bezwaar of beroep

Het vaststellen van het 'Werkproces passende scheiding van functies bij het opstellen van project-m.e.r.' is een bevoegdheid van het dagelijks bestuur (ingevolge artikel 84 van de Waterschapswet). De vaststelling daarvan is een interne beleidsregel of werkprocedure, waartegen géén bezwaar en beroep open staat.