

Vraagspecificatie Schrijven N2000-beheerplan IJsselmeergebied

Bijlage 1 Aanvullende informatie OM

Datum: 29 oktober 2024

Inleiding

Deze bijlage is een nadere uitwerking op het vlak van omgevingsmanagement, participatie en communicatie.

Omgevingsmanagement vormt de basis van het participatieproces dat wordt ingericht ten behoeve van het opstellen van de nieuwe Natura 2000 beheerplannen waarvoor Rijkswaterstaat voortouwnemer is. Het beschrijft het beoogde participatieproces dat tijdens het schrijven van het nieuwe beheerplan en bijbehorende documenten (Plan-MER, handhavingsplan etc.) wordt doorlopen. Met het oog op de Omgevingswet is het participatieplan/omgevingsplan uitgewerkt aan de hand van die richtlijnen.

Inhoud

•	Inleiding	1	
1	Visie omgevingsmanagement	3	
1.1.	Omgevingswet	3	
1.2.	Aanpak omgevingsmanagement	3	
2	Participatie-aanpak	6	
2.1.	Wat wil je bereiken?	6	
2.2.	Waarom wil je samenwerken?	6	
2.3.	Met wie wil je samenwerken?	7	
2.4.	Wanneer wil je samenwerken?	8	
2.5.	Hoe ga je samenwerken?	11	
2.6.	Hoe weeg je de samenwerking?	11	

1 Visie omgevingsmanagement

1.1. Omgevingswet

Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet (Ow) ingegaan. In deze wet is een groot deel van de wetten met betrekking tot de fysieke leefomgeving gebundeld. Ook de Wet natuurbescherming (Wnb) is onderdeel van de Omgevingswet geworden, en daarmee ook het beheerplanproces voor Natura 2000-gebieden. De Omgevingswet kent een aantal instrumenten waarmee overheden besluiten kunnen nemen. Een Natura 2000 beheerplan is een *programma*¹ onder de Omgevingswet.

In de Omgevingswet wordt meer aandacht besteed aan het thema participatie. Bij verschillende besluitvormingstrajecten wordt voorgeschreven dat een initiatiefnemer aan de start van een (in dit geval) programma een kennisgeving participatie publiceert, waarin de participatie-aanpak wordt vastgesteld. Bovendien is de initiatiefnemer verplicht om voorstellen van participanten te (laten) beoordelen. Er dient een Plan-MER te worden opgesteld waarvoor enkele formele participatiemomenten zijn aangewezen zoals inspraak op de Nota Reikwijdte en Detailniveau (NRD) en de Milieueffectrapportage. In een programma, zoals beheerplannen, is de initiatiefnemer verplicht een motivatie op te nemen op welke wijze publieksparticipatie heeft plaatsgevonden en waartoe dit heeft geleid (het participatieverslag). Publicatie van een kennisgeving voorafgaand aan het proces is geen verplichting, maar is wel een kans om aan de voorkant van het proces verwachtingen duidelijk te maken. Rijkswaterstaat wil tezamen met de publicatie van de ontwerp Nota Reikwijdte en Detailniveau (NRD) een participatieplan publiceren.

1.2. Aanpak omgevingsmanagement

De totstandkoming van Natura 2000 beheerplannen is een complex samenspel van wetenschappelijk onderzoek, politieke keuzes en stakeholderbelangen, dat uiteindelijk leidt tot een beleidsstuk dat gericht is op het behalen van natuurdoelen. Hiervoor is het belangrijk vroegtijdig stakeholders, hun belangen en mate van invloed inzichtelijk te maken, en een aanpak te bepalen voor het omgevingsproces. De Omgevingswet en de bijbehorende kern-/kennisinstrumenten bieden een goede leidraad voor het proces van het participatieplan.

Beeld bepalen

Een programma onder de Omgevingswet valt onder het kerninstrument 'beeld bepalen'. Bij dit kerninstrument worden perspectieven en toekomstbeelden opgehaald bij gebruikers, zoals bewoners, bezoekers, ondernemers, beleidsmedewerkers, gebiedskenners en regionale partners. De participatie in dit proces richt zich tijdens de beheerplanprocessen onder andere op:

- Identiteit, DNA van een gebied
- Dominante waarden
- Associaties en beelden

De interactie-index

¹ Zie <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/> en <https://iplo.nl/thema/natuur/bescherming-gebieden/programma/>

Verschillende (groepen) stakeholders/belanghebbenden² hebben een verschillend belang en mate van invloed op het project of proces, en worden op basis daarvan op verschillende manieren betrokken. Een model om deze verschillende betrokkenheid weer te geven is de interactie-index. Deze index is opgesteld om participatie binnen een product onder de Omgevingswet, in dit geval een programma, goed te organiseren.



Stakeholders met een klein belang en weinig invloed op het project zullen geïnformeerd worden. Het is belangrijk deze (grote) groep op de hoogte te houden van de voortgang door ze voldoende te informeren. Voorbeelden zijn bewoners van het gebied en mensen die geïnteresseerd zijn in natuur(behoud).

Bij omgevingspartijen is veel kennis en gebiedsspecifieke ervaring aanwezig die nuttig kan zijn voor het project.

Gebruikmaken van deze kennis kan door deze groepen, zoals gebruikers van het gebied, te raadplegen.

Partijen met een groter belang, specifieke kennis en meer invloed op het proces, kunnen gevraagd worden om advies. Ideeën en belangen van deze partijen kunnen gebruikt worden om tot betere en meer integrale plannen te komen.

Partijen kunnen worden uitgenodigd voor co-productie, bijvoorbeeld door gezamenlijke werksessies te organiseren. Op deze manier ontstaat echte samenwerking, en de mogelijkheid om belangen bij elkaar te brengen.

De meest intensieve vorm van interactie in dit model is gezamenlijke totstandkoming van besluiten of plannen. Belanghebbenden laten meebeslissen kan bijvoorbeeld werken met belanghebbenden die met het beheerplan aan de slag gaan, zoals handhavende organisaties, en met de mede-bevoegde gezagen.

Participatiekompas

Onder de Omgevingswet wordt gewerkt met het participatiekompas. Dit kompas biedt handvatten voor het maken van een participatie-aanpak. Het

² De indertijd betrokken stakeholders worden benoemd in de online beschikbare informatie (<https://www.rwsnatura2000.nl>) over de nu vigerende Natura 2000-beheerplannen. Detailgegevens van betrokkenen worden gedeeld na gunning en nadat de integriteitsverklaringen zijn ontvangen.



participatiekompas vormt de start van het participatieplan en beschrijft waarom, met wie, hoe en wanneer het participatieproces loopt. Met de hulp van het participatiekompas worden zes vragen doorlopen die helpen om het participatieproces vorm te geven:

1. Wat wil je bereiken?
2. Waarom wil je samenwerken?
3. Met wie wil je samenwerken?
4. Wanneer wil je samenwerken?
5. Hoe ga je samenwerken?
6. Hoe weeg je de samenwerking?

De participatie-aanpak voor het opstellen van de nieuwe Natura2000 beheerplannen wordt aan de hand van de vragen uit het participatie kompas vormgegeven. De participatie-aanpak wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2 van deze bijlage.

2 Participatie-aanpak

2.1. Wat wil je bereiken?

Een participatieproces dat aansluit op het beheerplanproces, leidt tot hogere kwaliteit en betrokkenheid van stakeholders. Kwaliteit wordt bevorderd door gebruik te maken van kennis uit de omgeving en het betrekken van belanghebbenden, wat bijdraagt aan de integraliteit van het proces en het uiteindelijke beheerplan. Bevorderen van betrokkenheid van stakeholders, zeker wanneer belangen worden meegenomen in de plannen, draagt bij aan het draagvlak (begrip, commitment en acceptatie) voor/van het beheerplan. Het is belangrijk dat het participatieproces nauw aansluit op de stappen die gedurende het gehele beheerplanproces worden doorlopen.

De ambitie voor de tweede generatie beheerplannen is om een significante stap te maken naar een gunstige staat van instandhouding van de verschillende Natura 2000 Beheerplannen. Om dit te bereiken zal natuur voorop moeten staan en gebruik van het gebied volgend worden. Dat betekent beperking van activiteiten die natuurdoelen schaden, en mogelijk beperking van vrijstellingen. Juist omdat dit een vervelende boodschap kan zijn voor zakelijke en recreatieve gebruikers, is het belangrijk hierover tijdig en open het gesprek aan te gaan. We gaan op zoek naar wat er mogelijk is voor natuur én mens, en beloven daarbij geen onmogelijke dingen. Tegelijkertijd moeten we samen met onze mede-beslissers (LVVN, Defensie en provincies) en uitvoerende partijen (waaronder TBO's en omgevingsdiensten) zorgen dat de hoge ambities worden waargemaakt. Het doel van het participatieproces is om tot een breed gedragen beheerplan te komen waarin de natuurdoelen centraal staan en er een balans is tussen doelbereik en activiteiten in het gebied.

2.2. Waarom wil je samenwerken?

Het gezegde luidt niet voor niets 'alleen ga je sneller, maar samen kom je verder'. Rijkswaterstaat heeft de (huidige en toekomstige) stakeholders hard nodig om de beheerplannen uit te voeren. Daarom is het ook erg belangrijk om ze te betrekken bij het vormgeven van deze plannen. Samen moeten we achter de inhoud van de beheerplannen staan om de plannen goed uit te kunnen voeren.

Het Natura 2000 beheerplan wordt vastgesteld door de Minister van I&W en de provincies Flevoland, Fryslân, Noord-Holland, Utrecht, Gelderland en Overijssel op grond van art 2.19 en 3.9 lid 3 van de Omgevingswet. Daarom worden deze partijen in het proces betrokken als mede-beslisser of gezamenlijk bestuur. Voorafgaand aan het schrijfp proces is het de bedoeling dat er gezamenlijke ambities worden opgesteld. Hierom organiseert ON samen met Rijkswaterstaat een Project Start-Up (PSU) met deze partijen en het adviesbureau.

Het ministerie van LVVN en de provincies zijn, net als ons eigen ministerie (I&W), partijen die verschillende belangen behartigen: zij zijn natuurbeheerders of beleidsmakers op het gebied van natuur, maar zij vertegenwoordigen ook economische belangen (landbouw en visserij), belangen van inwoners, en belangen van de sector voor toerisme en recreatie. Deze belangen moeten goed in beeld zijn

voor het opstellen van gedegen ambities en om te komen tot een breed gedragen en uitvoerbaar beheerplan.

Het doel van het participatieproces is (zie hierboven) om tot een breed gedragen beheerplan te komen waarin de natuurdoelen centraal staan en er een balans is tussen doelbereik en activiteiten in het gebied. We weten dat het bereiken van draagvlak (begrip, commitment en acceptatie) onder alle stakeholders niet altijd makkelijk is. Er zijn veel verschillende belangen en Rijkswaterstaat kan niet alle belangen behartigen als we de instandhoudings- of verbeterdoelstellingen willen halen. Samenwerken in een vroeg stadium is daarom extra belangrijk. We houden op deze manier ruimte voor dialoog en eventuele discussie en werken zo aan begrip en acceptatie voor de keuzes die moeten worden gemaakt. Om goede belangenafwegingen te maken bij te nemen maatregelen, en deze ook goed te kunnen uitleggen, is het essentieel om vroegtijdig alle belangen in beeld te hebben.

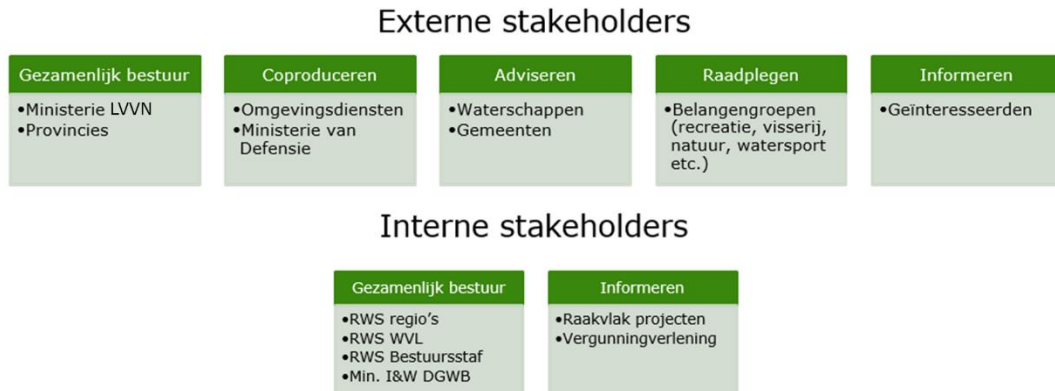
2.3. Met wie wil je samenwerken?

Een grote diversiteit aan partijen voelt zich betrokken bij de Natura 2000 beheerplannen. Denk hierbij aan mede-bevoegde gezagen, terrein beherende organisaties (TBO's), maar ook de toeristische sector, sport- en beroepsvisserij, scheepvaart, (water)recreatie, watersport, natuurorganisaties, gemeenten, waterschappen en individuele gebruikers van de gebieden.

De belangen zijn op hoofdlijnen onder te verdelen in twee groepen: natuur- en gebruikersbelangen. Deze staan in meer of mindere mate tegenover elkaar, al is per belanghebbende dit onderscheid niet altijd volledig te maken. Daarnaast is er verschil in de mate van betrokkenheid van stakeholders, die overeenkomsten heeft met de interactie-index:

- Gezamenlijk bestuur: Provincies, de ministeries van Landbouw, Visserij Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en Defensie. Namens deze partijen zitten betrokkenen vanuit natuur- en gebruikersbelang en vergunningverlening aan tafel. De provincies en de ministeries vertegenwoordigen ook economische belangen;
- Coproduceren: handhavende organisaties (omgevingsdiensten), terrein beherende organisaties (TBO). Namens deze partijen zitten betrokkenen vanuit natuur aan tafel. De handhavende organisaties zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van een deel van de maatregelen in het uiteindelijke beheerplan;
- Adviseren: Hieronder vallen o.a. overheden zoals gemeenten en waterschappen. Zij vertegenwoordigen zowel natuur- als economische en gebruikersbelangen;
- Raadplegen: Hieronder vallen belangengroepen zoals recreatieondernemers, beroepsvaart, natuur, (sport-/beroeps)visserij, (water)sport, etc. Zij vertegenwoordigen zowel natuur- als economische en gebruikersbelangen;
- Informerende: Hieronder vallen geïnteresseerden zoals bewoners en gebruikers van de omgeving. Zij vertegenwoordigen zowel gebruikers- als economische en natuurbelangen.

Op de verschillende interactieniveaus vindt ook afstemming plaats met de interne organisatie van Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/DG Water en Bodem.



Tabel 1: Overzicht van een mogelijke indeling van interne en externe stakeholders, de opgenomen stakeholders zijn niet alle betrokken stakeholders.

2.4. Wanneer wil je samenwerken?

Rijkswaterstaat werkt al met veel stakeholders samen in het kader van het opstellen en uitvoeren van het vigerende beheerplan en de ecologische evaluatie hiervan. Tijdens het proces van het schrijven van het N2000-beheerplan wordt deze samenwerking voortgezet. Het is noodzakelijk hiervoor een heldere planning met contactmomenten op te stellen.

In de totaal-planning dient ook het omgevingsproces met contactmomenten met stakeholders te worden opgenomen. In deze planning wordt tevens het soort contactmomenten omschreven (bijvoorbeeld klantgesprek, werksessie, informatiebijeenkomst etc.). Per deelfase van het schrijfproces worden de precieze data van de bijeenkomsten gepland.

Het beheerplanproces is voor de uitvraag opgedeeld in verschillende fases (zie hoofddocument 2.3). Het participatieniveau kan per fase verschillen. In de tabel hieronder is een voorbeeld van de verschillende participatiemomenten per fase met bijbehorende interactie-index (tabel 1) beschreven. Dit is een voorstel dat nog aangepast wordt na stakeholder analyse en participatieplan. Omdat bij Omgevingsmanagement moet worden ingespeeld op de omgeving kan in de loop van het proces worden besloten dat meer of minder participatiemomenten nodig zijn.

Fase 2 wordt afgesloten met de publicatie van de NRD en het participatieplan. Alle stakeholders, ongeacht de interactie-index, hebben hierbij de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. De zienswijzen worden beantwoord in de Reactienota Zienswijzen NRD en kunnen leiden tot aanpassing van de NRD.

Fase 4 wordt afgesloten met de publicatie van het ontwerp beheerplan en de Plan-MER. Dit is ook het moment dat het participatieverslag wordt gepubliceerd. Alle stakeholders, ongeacht de interactie-index, hebben hierbij de gelegenheid om een zienswijze in te dienen. Ook de bij het beheerplan behorende concept uitvoeringsplannen worden ter informatie gepubliceerd. Hierop zijn geen zienswijzen mogelijk.

In fase 5 worden de zienswijzen verwerkt in een reactienota, waarna het definitieve beheerplan inclusief reactienota wordt gepubliceerd. Stakeholders krijgen de gelegenheid om tegen het definitieve beheerplan in beroep te gaan. Tegelijk met de publicatie van het beheerplan worden de definitieve uitvoeringsplannen ter informatie gepubliceerd.

In de tabel hieronder is een overzicht opgenomen van de verschillende participatiemomenten met een korte toelichting op het participatiemiddel. In Bijlage 2 van de Vraagspecificatie is een inschatting gegeven van het aantal benodigde participatiemomenten per fase.

In onderstaande tabel is de interactie-index per fase van het omgevingsproces geschetst. De verschillende vormen van contact en de rolverdeling tussen opdrachtgever en opdrachtnemer worden in tabel 2 toegelicht. Let op, onderstaande tabellen zijn enkel een voorstel. Bij het opstellen van het participatieplan zullen OG en ON samen de participatiemomenten per fase bepalen.

Niveau interactie-index	Product	Participatiemoment
Fase 1 – voorbereiding		
Gezamenlijk bestuur	Algemeen Stakeholderanalyses Participatieplan	Klantgesprekken (KES)
	Projectmanagementplan (PMP)	Project Start-Up (PSU 2) op locatie
Adviseren Raadplegen Informeren		Informatiebijeenkomst (startbijeenkomst) per gebied
		Nieuwsbrief
Niveau interactie-index	Product	Participatiemoment
Fase 2 – doeluitwerking en Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD)		
Gezamenlijk bestuur	NRD	Werksessie NRD per gebied
		Informatiebijeenkomst per gebied (publicatie NRD en doeluitwerking)
	Doeluitwerking	Werksessies Doeluitwerking per gebied
Gezamenlijk bestuur Coproducteren	NRD en Doeluitwerking	Reviewperiode per gebied
Coproducteren	Algemeen	Klantgesprekken (KES) per gebied
	NRD	Bijeenkomst NRD per gebied
		Informatiebijeenkomst per gebied
	Doeluitwerking	Werksessies Doeluitwerking per gebied
Adviseren	Algemeen	Klantgesprekken (KES) per gebied
	NRD	Informatiebijeenkomst (publicatie NRD en doeluitwerking) per gebied
Raadplegen Informeren	NRD	Informatiebijeenkomst (publicatie NRD) per gebied
Fase 3 - Maatregelen		
Gezamenlijk bestuur Coproducteren	Algemeen	Klantgesprekken (KES) per gebied
	Maatregelen	Werksessies maatregelen per gebied
		Reviewperiode maatregelenpakket per gebied
Adviseren Raadplegen	Algemeen	Klantgesprekken (KES) per gebied
	Maatregelen	Werksessies maatregelen per gebied
Informeren	Maatregelen	Nieuwsbrief
Fase 4 – ontwerpbeheerplan en Plan-MER		
Gezamenlijk bestuur Coproducteren	Algemeen	Klantgesprekken (KES) per gebied
	plan-MER	Werksessies Plan-MER per gebied (regiegroep/stuurgroep)
	Beheerplan	Werksessies beheerplan per gebied
	Beheerplan en plan-MER	Reviewperioden per gebied

	Uitvoeringsplan	Werksessies per gebied
		Reviewperioden per gebied
	Monitoringsplan	Werksessies per gebied
		Reviewperioden per gebied
	Handhavingsplan	Werksessies
		Reviewperioden per gebied
	Communicatieplan	Werksessies Reviewperiode
Adviseren	Beheerplannen	Werksessies per gebied
	Uitvoeringsplan	Werksessies per gebied
	Monitoringsplan	Werksessies per gebied
	Communicatieplan	Werksessie
Raadplegen	Beheerplannen	Werksessies per gebied
	Algemeen	Nieuwsbrief
		Informatiebijeenkomst per gebied (Ontwerp beheerplan en plan-MER)
Informereren	Algemeen	Nieuwsbrief
		Informatiebijeenkomst per gebied (Ontwerp beheerplan en plan-MER)
Fase 5 – Vaststelling definitief Natura 2000 beheerplan		
Gezamenlijk bestuur	Beheerplan en bijlagen	Bestuurlijke afstemming en ondertekening beheerplan
Alle interactie-niveaus	Algemeen	Informatiebijeenkomst Nieuwsbrief

Tabel 1: interactie-index

Participatiemoment	Participatiemiddel
Project Start-Up (PSU 2)	Opdrachtnemer organiseert samen met OG een Project Start-Up, een live bijeenkomst waarin Opdrachtgever, Opdrachtnemer en bevoegde gezagen het proces en onderlinge samenwerking bespreken.
Project Follow-Up (PFU)	Opdrachtnemer organiseert samen met OG eens per jaar een externe Project Follow-Up (fysiek/live) om de samenwerking met betrokken partijen te evalueren en te versterken.
Klantgesprekken (KES)	Gespreksronde per stakeholder om eisen, belangen en wensen met betrekking tot het proces en de inhoud inzichtelijk te maken. De output van deze gesprekken wordt opgenomen in het KES-dossier en teruggekoppeld aan de stakeholder.
Werksessie	Een type stakeholderbijeenkomst. Verschillende producten (hoofd- en deelproducten) in het beheerplan-spoor komen tot stand in samenwerking met stakeholders. Hiervoor worden fysieke werksessies georganiseerd.
Informatiebijeenkomst	Een type stakeholderbijeenkomst. Openbare informatiebijeenkomst om alle geïnteresseerden en belanghebbenden te informeren over de stand van zaken van het beheerplanproces.
Reviewperiode	Betrokken stakeholders krijgen de gelegenheid om een (eind)concept van reviewcommentaar te voorzien. Eisen aan

	het reviewproces zijn opgenomen in hoofdstuk 8 de vraagspecificatie.
Nieuwsbrief	Er wordt gebruik gemaakt van digitale nieuwsbrieven voor het informeren van stakeholders.

Tabel 2: Overzicht participatiemomenten en toelichting

2.5. Hoe ga je samenwerken?

De hierboven getoonde tabel geeft aan welke participatievormen OG voor zich ziet met de stakeholders vanuit iedere interactie-index categorie. De vorm van samenwerking hangt af van de mate van participatie en het beoogde resultaat van het contactmoment. Zo hebben bijvoorbeeld stakeholders die coproduceren belang bij een persoonlijk gesprek, terwijl stakeholders die vallen onder het kopje "informeren" meer behoefte en baat hebben bij een nieuwsbrief.

Aanvullende contactmomenten kunnen tijdens het proces worden georganiseerd naar gelang de behoefte.

2.6. Hoe weeg je de samenwerking?

Het totstandkomingsproces van nieuwe Natura 2000 beheerplannen heeft verschillende gezichten. Er is een ecologische en wetenschappelijke kant, waarin op basis van de doelen uit het aanwijzingsbesluit en de huidige toestand van de natuurdoelen het doelbereik wordt vastgesteld. Op basis hiervan worden keuzes gemaakt op welke manier(en) de doelen moeten worden bereikt; door bijvoorbeeld het treffen van ecologische maatregelen of maatregelen die gebruik beperken. De keuzes die hierin worden gemaakt zijn niet zwart-wit, maar zijn het resultaat van wetenschappelijke en politieke belangenafwegingen. Er zijn verschillende beleidskeuzes en maatregelpakketten samen te stellen die leiden tot doelbereik, en in deze afweging zullen verschillende belangen en het draagvlak van de stakeholders een rol spelen.

Samenwerking op verschillende interactieniveaus is essentieel om een compleet beeld te krijgen van de belangen die in de gebieden spelen. Maatregelpakketten worden, in samenwerking met belanghebbenden en met die belangen in het achterhoofd, samengesteld. In overleg, in werksessies, en door middel van communicatie met alle belanghebbenden, komen we tot een doelmatig beheerplan waarin belangen worden meegenomen. Gezien de complexiteit en de tegenstellingen, en de staat van de Natura 2000-gebieden moeten echter ook keuzes worden gemaakt waarbij mogelijk bepaalde belangen ondergeschikt zullen zijn aan het natuurbelang.

In de afweging van verschillende maatregelen wordt gekeken naar effectiviteit en de mate waarin een maatregel invloed heeft op de omgeving/gebruikers en wat de maatschappelijke effecten zijn. In het doorlopen van het Plan-MER wordt het effect van de maatregelen, en daarmee de doelmatigheid van het beheerplan getoetst.