



Governance NOVI-NZKG

GoverneUR

Auteurs: prof. dr. ing. Geert Teisman, dr. Sibout Nootboom, dr. Mike Duijn (projectleiding), m.m.v. Marijn Stouten MSc (dataverzameling) en dr. Jitske van Popering-Verkerk (review).

Email: info@gouverneur.nl

Website: gouverneur.nl

Erasmus School of
Social and
Behavioural Sciences



Governance NOVI-NZKG.

Een verkennende studie naar mogelijkheden voor vormgeving van de governance van het Noordzeekanaalgebied (NZKG) als NOVI-gebied.

In opdracht van het ministerie van BZK en het Projectbureau Noordzeekanaalgebied.
Rotterdam, maart 2021.

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	4
Samenvatting	5
Inleiding	10
Advies 1: zelfbinding	18
Advies 2: volgorde	20
Advies 3: rijk	25
Advies 4: houvast	30

VOORWOORD

De uitdagingen van het Noordzeekanaalgebied (NZKG) zijn stevig. Er zijn belangen en ambities op alle publieke bestuursniveaus, er zijn belangen van leefbaarheid voor burgers en van ondernemerschap en er zijn belangen voor de samenleving inzake energietransitie en beschikbare woningen. Er is al jaren een gebiedsgerichte samenwerking in het NZKG. Het NZKG heeft min of meer “natuurlijke” grenzen door de aanwezigheid van het Kanaal met een eigen aantrekkingskracht op samenhangende activiteiten. Die samenhang biedt kansen, maar creëert ook bestuurlijke complexiteit.

De NOVI formuleert circulariteit en energietransitie als belangrijke uitdagingen voor het NZKG. In principe onderschrijven veel partijen het belang ervan. Tegelijkertijd speelt ook de verstedelijkingsopgave in de Metropoolregio Amsterdam en ambities voor verbetering van de leefomgevingskwaliteit een belangrijke rol. Het slagvaardig verder brengen van verstedelijking, circulariteit en energie binnen de randvoorwaarde van een betere leefbaarheid vereist een gezamenlijke inspanning van actoren en een billijke verdeling van lusten en lasten. Dit vraagstuk speelt in meer (NOVI-)regio's, maar op eigen wijze ook stevig in het NZKG.

Het bovenstaande laat een behoefte zien om een volgende stap te zetten in de samenwerking. Deze stap moet zo overzichtelijk en werkbaar zijn dat 1) de slagkracht aanwezig is om snel te schakelen als er zich kansen en opties voordoen in de metropoolregio, nationaal, Europees en internationaal en 2) aan politici, bedrijven en burgers in het gebied transparant uit te leggen is hoe belangen behartigd en gecombineerd of afgewogen worden.

Regelmatig zien we dat vanuit verlangen naar overzicht wordt gekozen voor simpele arrangementen. Er wordt dan voor bekende structuren gekozen die onvoldoende 'mee-ademen' met de ontwikkeling van het vraagstuk en dan gaan knellen. Onze ervaring leert echter dat er complexe arrangementen nodig zijn om complexe uitdagingen op een effectvolle manier te kunnen sturen. Het is o.i. de kunst om heldere sturingsprincipes te identificeren waarvan doel en werking begrijpelijk zijn en tegelijkertijd recht doen aan de complexiteit van op elkaar ingrijpende opgaven.

SAMENVATTING

De opdrachtgever heeft aan GovernEUR twee vragen gesteld over de governance van het NOVI-gebied Noordzeekanaal (NZKG):

- A. Wat is een werkbare samenwerking (passend bij historie/voorkeuren NZKG)?
- B. Wat is een werkbare uitvoeringsstrategie?

Bij de beantwoording van deze 2 vragen geldt dat de democratische legitimering in stand blijft, efficiënte besluitvorming mogelijk is en draagvlak bij de betrokken partijen en omgeving ontstaat.

In het NZKG is een spanning te zien tussen de gecombineerde aard van de opgave en de nog-niet-zo-gecombineerde aard van de oplossers van die opgave. De sturing van de ontwikkeling van het NZKG vraagt ten eerste dat iedere overheidslaag en overheidssector met verantwoordelijkheden in dit gebied haar eigen zaken op orde heeft. De complexiteit van de opgaven in het NZKG vraagt er nu echter om dat de aandacht verschuift naar de samenhang tussen overheidslagen en sectoren. Deze samenhang vraagt gezamenlijke inspanningen.

Startcondities

Voorafgaand aan ons advies werken we eerst enkele startcondities voor dat advies uit. Deze startcondities volgen uit de aanleiding van de kernuitdagingen, de spanning die besloten zit in de uitdagingen, en de mogelijke uitweg daaruit. De centrale startconditie is dat democratische legitimititeit, een wens van de opdrachtgever, een primaire afbakening in het proces vereist tussen overheid, markt en burger. Het zijn alleen de overheden die democratisch verantwoording kunnen afleggen aan hun burgers. Daarnaast hanteren we nog 7 startcondities voor ons advies, met implicaties voor de uitvoering:

1. Niemand overziet of doorziet het gehele speelveld, maar samen hebben alle besturen wel alle ingrediënten om tot overzicht en inzicht te komen.
2. De besturen beginnen in een veld vol initiatieven, beleid, afspraken, historische claims en pijnpunten.

3. De omgevingswet biedt een kans op meer multilevel governance en meer integrale besluiten.
4. De NOVI-status biedt een kans op 'waarde toevoegen aan het gebied, zonder andere waarden in wielen te rijden'.
5. Iedere functionaris is 'gevangene van eigen belangen', maar als mens kun je daaraan ontsnappen als je initiatieven neemt voor gezamenlijke zoekprocessen. Deze "mensen" moeten zich voldoende gedekt voelen door andere "mensen" op management- en bestuurlijk niveau.
6. Alleen door als mensen samen op pad te gaan kun je ontdekken welke combinaties wel werken; vooral dat creëert vertrouwen.
7. Het NZKG zelf kent ook een (willekeurige) grens; opschalen en neerschalen is ook nodig om zicht te houden op combinaties met de rest van Nederland en met Europa.

Aan de hand van deze startcondities hebben we de volgende 4 adviezen geformuleerd, waarbij advies 1 het meest centrale is. Het gaat over zelfbinding van de partners – alle overheidsbesturen met belangen in het NZKG – aan wat ze hebben afgesproken in hun Plan van Aanpak, waaronder hoe ze in gesprek gaan met burgers en bedrijven. De tweede, derde en vierde adviezen gaan in op aspecten hiervan (namelijk: de volgorde van te nemen besluiten, de rol van het rijk, en houvast voor investeerders, burgers en functionarissen).

ADVIES 1: ZELFBINDING

Het Plan van Aanpak NOVI-NZKG ontleent zijn werking aan zelfbinding van haar partners waarbij men:

- de blik richt op synchronisatie door lagen en kokers heen (wie doet wat en wie versterkt wie);
- dit tot uiting brengt in werkafspraken voor 2021 (wie doet wat in 2021);
- de basismonitoring organiseert (wat gebeurt er, wat schuurt, waar liggen combinatiekansen en hoe gaan we die grijpen) en
- afsprekt dat het belangrijkste doel van het eerste Plan van Aanpak (1.0) zou kunnen zijn om op 1-1-22 het PvA 2.0 vast te stellen met: 1) Aantoonbare voortgang in gedragen projecten, 2) Nieuwe combinaties die inspireren en vertrouwen wekken, 3) Nieuwe inzichten en ontwikkelingen die uitdagen, 4) Nieuwe inzichten en ontwikkelingen die kansen bieden, 5) Ontwikkeling in coproductie tussen lagen en sectoren en 6) Beloning voor beste stappen.

ADVIES 2: VOLGORDE

Maak als onderdeel van de routekaart van beslissingen uit advies 1, primair afspraken over de volgorde waarin besluiten worden genomen:

Verken opties voor werkbare en logische volgorde van besluiten: 1) wanneer verwacht wie welke beslissing, wanneer moet u zich kwalificeren voor externe beslissing, waar zitten strijdpunten en hoe organiseer je creatief proces op strijdpunten, en 2) gezamenlijke 'scenario-analyse' besluitvorming-paden (publiek – privaat; nationaal – lokaal).

Wat zijn snelle ingrepen om energie te tanken (waar is politiek/ samenleving/ bedrijven eind 2021 trots op)?

Werk daaronder hard aan echte lange termijnvragen, door bijvoorbeeld overlegtafels in te richten:

- Tafel A: Licence to operate van Tata Steel; hoe tackelen we ontkoppeling economie en leefbaarheid rond kerncasus?
- Tafel B: Energietransitie als waarde-toevoeging in regio: hoe maken we energiehaven tot trots van het NZKG?
- Tafel C: Circulair is prachtig en vies en ruimtevrager. Hoe doen we meer prachtigs op minder ruimte?
- Tafel D: Maak het NZKG net zo trots op haar havens als Rotterdam
- Tafel E: Bouw woningen waar 't kan, duurzaam, deels goedkoop, maar ook met enkele iconen waar we later trots op zijn

Hierbij is het organiseren van "weefsel" tussen tafels, en tussen tafels en organisaties, de grootste uitdaging. (Iedere organisatie heeft ambassadeurs nodig die beloofd worden voor grenswerk; op alle managementniveaus. Deze ambassadeurs hebben ook houvast nodig – zie advies 4.).

ADVIES 3: RIJK

Advies 3 geeft speciale aandacht aan de toegevoegde waarde van het rijk aan het NOVI-arrangement omdat een "slagvaardig" NOVI-NZKG sterk afhankelijk is van de ministeries en deze zitten in een heel andere situatie dan de decentrale besturen. Om de slagvaardigheid te bevorderen adviseren we:

- Drie ministers wijzen op MT-niveau een proces-architect/coördinator aan voor hun onderlinge afstemmingen; kan ook in vorm de vorm van een trio, kwartet tot sextet (Volkshuisvesting, Circulaire Economie, Economie in brede zin, Duurzame Energie, ZeeHaven, Mobiliteit). Ook hier gaat het primair om zelfbinding; durven de beleidssectoren de stap aan om samen voor gebiedsontwikkeling te gaan staan of strijden ze om voorgang voor hun eigen deelbelang?
- Benadruk het belang van werkrelaties en bestuurlijk commitment. Elk jaar geven 3 ministers een signaal af wat ze willen bereiken in het komende jaar en wat ze daartoe inzetten.
- Gezamenlijk wijzen de partijen een proces-architect en regisseur aan die erop gericht is project- en programmaleiders te faciliteren, en verbindingen (te laten) leggen met alle organisatie-back offices. Waar de procesarchitectuur onder het eerste punt hierboven departementen bindt, moet dit deel van de proces-architectuur de bestuurslagen wederzijds binden. We kunnen ons wel voorstellen dat hier aan de provincie een leidende rol in het zoeken naar slimme combinaties wordt gegund door rijk en gemeenten.
- Jaarlijks organiseert de proces-architect en regisseur een bestuurlijke oploop waar bestuurders van rijk (eventueel ook EU), provincie en gemeente, maar ook bijv. TATA Steel vertellen over hun oogst, hun uitdagingen het jaar er op. Dit leidt tot PvA 2.0, 3.0, en verder. Dit is een minimale invulling van transparantie om legitimiteit te verdienen. Bij stagnatie kan het gezamenlijke netwerk eventueel via een prijsvraag uitgedaagd worden een doorbraak te bedenken.

ADVIES 4: HOUVAST

Voor velen gaat advies 4 over de belangrijkste kant van de zaak: hoe kan NOVI-status helpen om houvast te bieden, zowel aan investeerders als aan de bewoners die zich juist door investeringen bedreigd voelen?

- Besluiten geven houvast als voldoende partijen geloven dat ze in hun uitvoering niet zullen vertragen of verwateren. Denk aan besluiten waarvan anderen aangeven dat, als dit echt gerealiseerd zou worden, hun 'zekerheid' wordt bevorderd, zoals: 1) "TATA is kern onze economie; alle inspanningen zijn erop gericht dit bedrijf te behouden, maar met emissiereductie X % p.j. en grondreductie X % p.j.", en 2) "NZKG wordt energiehub aanlanding uit zee, op de meest compacte manier, met hoogwaardige technologie qua straling en geluid en met landschappelijke kwaliteiten, zodanig dat fietsers en wandelaars er graag komen."
- Waarborg het vertrouwen dat dit ook echt gerealiseerd wordt, door:

- 1) Heldere verwachtingen scheppen over inhoud: Strategische besluiten nadrukkelijk onderbouwen in een transparant en participatief proces, en zo te formuleren dat ze werken als positieve randvoorwaarden voor anderen (veiligheid/zekerheid) en niet als hordes op de marathon van anderen.
- 2) Heldere verwachtingen scheppen over proces: Soms moet nog gezocht worden naar een geloofwaardige manier waarop schijnbaar tegenstrijdige doelen met elkaar gecombineerd kunnen worden. Het helpt dan om een te volgen innovatief proces af te spreken met overtuigende middelen en uitruilmogelijkheden.
- 3) Ruimte geven aan vitale professionele netwerken: Ruimte te organiseren voor professionals om verbindingen in stand te houden, zodat een vitaal netwerk ontstaat dat ook echt in staat is de gewenste kwaliteit te leveren.

Tenslotte...

De sturingsprincipes waarmee de governance van de NOVI-NZKG vorm en inhoud gegeven kan worden, kunnen benut worden om het Plan van Aanpak 1.0 te concretiseren. En bieden een leidraad voor volgende versies.

INLEIDING

Doel en opzet van dit onderzoek

Half oktober 2020 hebben het projectbureau Noorzeekanaalgebied (NZKG) en het ministerie BZK bij professor Geert Teisman (hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en academic director bij GovernEUR) een verzoek ingediend voor een offerte inzake een verkennende studie naar mogelijkheden voor vormgeving van de governance van het NZKG als NOVI-gebied. Het rijk is vanuit de nationale omgevingsvisie (NOVI) één van de vele partijen die belang hebben bij die governance. De uitdagingen van het NZKG zijn enorm en er zijn belangen op alle besturingsniveaus, zowel publiek, privaat als civiel. Het gebied heeft min of meer “natuurlijke” grenzen door de aanwezigheid van het Kanaal met een eigen aantrekkingskracht op samenhangende activiteiten. Die samenhang biedt kansen, maar creëert meteen ook bestuurlijke complexiteit. De nationale omgevingsvisie formuleert circulariteit en energietransitie als belangrijke uitdagingen. In principe onderschrijven veel partijen het belang hiervan. De weerstand zit er vaak in dat zowel de voordelen van circulaire productie en gebruik van duurzame energie of minder gebruik, als de nadelen ervan, alsook de benodigde inspanningen om beide transitie te realiseren op een vaak onevenwichtige wijze verdeeld zijn over veel actoren. Beiden vereisen een gezamenlijke inspanning van deze actoren en een billijke verdeling van lusten en lasten. Dit meer algemene vraagstuk speelt ook, maar dan weer op eigen wijze, in het NZKG.

De opdrachtgever beoogt met de uitvraag de inzichten in werkbare vormen van Multi-level, intersectoraal en publieke-private-particuliere governance voor de bovenbeschreven, samenhangende opgaven en de bijbehorende complexe bestuurlijke situatie, in het NOVI-NZKG, nader vorm te geven. De governance omvat hier 1) het proces van samenwerking en besluitvorming in de regio, alsmede 2) de inrichting van een gezamenlijke uitvoeringsstrategie, met een gezamenlijke verantwoordelijkheid en gezamenlijke organisatie.

GovernEUR heeft het offerteverzoek opgevat als een opdracht voor een snelle verkenning langs twee vragen:

1. Welke werkbare opties zijn om het proces van samenwerking en besluitvorming in de regio vorm te geven? (passend bij de historie en bij de voorkeuren in van het Noorzeekanaalgebied).
2. Hoe kan de uitvoeringsstrategie voor de uitkomsten van dit samenwerkings- en besluitvormingsproces, vormgegeven worden?

De aanpak van GovernEUR steunt op de volgende bestuurskundige uitgangspunten:

- a) De regio Noordzeekanaal (NZKG) is een complex systeem, zowel in fysiek-ruimtelijk als in politiek-bestuurlijk en maatschappelijk opzicht.
- b) De samenwerking en besluitvorming in het gebied zijn een samenspel van publiek-privaat-maatschappelijke interactie.
- c) De governance van dit complexe systeem vindt plaats in een multi-level, multi-actor en multi-interest omgeving waarin synchronisatie, schakeling en koppeling de voornaamste uitdagingen zijn.
- d) De governance in het NOVI-NZKG wordt gekenmerkt door een veelheid aan samenwerkings-, overleg-, afstemmings- en besluitvormingsstructuren en -processen. De gewenste vormgeving van de governance zal eerder een vorm van meta-governance zijn dan een geheel nieuwe structuur en/of proces, naast de al bestaande vormen.

De opdrachtnemer richt zich op het formuleren van concrete principes die kunnen worden toegepast om daadwerkelijk de governance vorm te geven, in samenwerking met de gebiedspartners. Het plan van aanpak van de studie die moet leiden tot beantwoording van de genoemde twee hoofdvragen, kent de volgende onderdelen:

1. Governance-analyse; beknopte analyse (literatuurstudie) van de huidige governance-arrangementen en samenwerkingsovereenkomsten in het gebied, de Metropool Regio Amsterdam (MRA) en de provincie Noord-Holland. Deze zijn onder anderen te vinden op <https://www.noordzeekanaalgebied.nl/>.

2. Benchmark; beknopte analyse (literatuurstudie) over innovatieve governance aanpakken in andere Nederlandse en Noordwest-Europese havengebieden. We stellen voor: Rotterdam, Antwerpen – Zeeland Seaports, Bremen-Bremerhaven en Le Havre.
3. Gebiedsinterviews; een vijftiental diepte-interviews met vertegenwoordigers van publieke, private en particuliere partijen in het gebied, bestuurlijk en/of directieniveau. De vragen worden in overleg met de opdrachtgever geformuleerd en vastgesteld.
4. Tussenrapportage: de resultaten van de governance-analyse, de benchmark en de gebiedsinterviews worden op hoofdlijnen vevat in een tussentijdse rapportage in december 2020. In de tussenrapportage zijn de eerste contouren van governance-principes weergegeven.
5. Eerste versie Governance principes voor het samenwerkings- en besluitvormingsproces, alsmede voor een bijpassende uitvoeringsstrategie.
6. Reflecties door de opdrachtgever, o.a. door het ambtelijke Adviesteam dat bestuurders in het NOVI-gebied adviseert.
7. Eindrapportage; definitieve ontwerpprincipes, gepresenteerd met toelichting in het Bestuursplatform NZKG.

Kernuitdagingen

De opdrachtgever heeft aan GovernEUR twee vragen gesteld over de governance:

- Wat is een werkbare samenwerking (passend bij historie/voorkeuren Noordzeekanaalgebied)?
- Wat is een werkbare uitvoeringsstrategie?

Hierbij geldt de voorwaarde dat de democratische legitimering in stand blijft, efficiënte besluitvorming mogelijk is en draagvlak bij de betrokken partijen en omgeving ontstaat.

Aan deze kernuitdagingen voegen wij twee dimensies toe:

- In onze ogen is “werkbaar” niet objectief maar intersubjectief vast te stellen. Als partijen een arrangement of strategie met elkaar ontwikkelen die hen past, is een grote stap gezet. Om die reden spelen interviews met leden van het BSP en de

ministeries een belangrijke rol bij het tot stand komen van dit advies. Tegelijkertijd moet het arrangement of de strategie wel passen bij de (complexe) opgave. Ook hieraan besteden we aandacht.

- Een uitvoeringsstrategie moet rekening houden met onzekerheid en ontwikkeling van inzichten en opties: het vergt naast doen wat is afgesproken tegelijkertijd een actieve zoektocht naar werkbare combinaties tussen woningclaims, energie, circulair, gezondheid en economie/werk. Uitvoeren vereist ook beleidsontwikkeling en vernieuwing, die terugkoppeling vraagt naar de eigen organisaties, daar waar de oplossing anders wordt maar nog past in de bedoeling van het beleid. Uitvoering vereist flexibiliteit van elke participerende organisatie. Anders gaan NOVI-strategieën onvoldoende integrerende en combinerend werken.

Het realiseren van de ingrepen waar partijen voor gaan en/of het met elkaar over eens zijn loopt parallel aan het ontdekken van nieuwe dingen waarover partijen het eens worden: uitvoering en beleid lopen samen op. Uitvoering is dus tegelijkertijd ontwikkeling, en moet daarom ook als ontwikkeling georganiseerd worden.

Dit vraagt “zachte” arrangementen in de zin dat je elkaar makkelijk kunt vinden en makkelijk aanpassingen kunt doen, en tegelijkertijd “harde” arrangementen bij het realiseren van genomen besluiten. Wij komen hier uitgebreid op terug in het advies.

Startcondities

Voorafgaand aan ons advies werken we eerst enkele startcondities van dat advies uit. Deze startcondities volgen uit de aanleiding van de kernuitdagingen, de spanning die besloten zit in de uitdagingen, en de mogelijke uitweg daaruit.

De centrale startconditie is dat democratische legitimiteit, een wens van de opdrachtgever, een primaire afbakening in het proces vereist tussen overheid, markt en burger. Het zijn alleen de overheden die democratisch verantwoording kunnen afleggen aan hun burgers. Dat kan alleen als voor die burgers zichtbaar is welke afwegingen deze overheden maken. Als die overheden hun beslissingen met elkaar

coördineren, zoals het geval is voor het NZKG, is het voor de legitimiteit belangrijk dat ook hun afwegingen zoveel mogelijk coherent zijn. We stellen, gelet op de randvoorwaarde van legitimiteit, deze puur publieke coördinatie-opgave voorop in dit advies. Pas in tweede instantie is er een – even belangrijke – coördinatieopgave met burgers en met bedrijven. Met andere woorden, als overheden in gesprek gaan met burgers en bedrijven over te nemen beslissingen, dan zouden ze dat met het oog op legitimiteit zoveel mogelijk gezamenlijk moeten doen, als één overheid.

Dit brengt ons op de oorzaken van de overige kernuitdagingen:

- Er is een doorgaande verschuiving op inhoud van eigen beleidsproblemen naar gecombineerde opgaven van meerdere besturen
- Gekoppeld daaraan is er ook een verschuiving in 'wie is verantwoordelijk?' (namelijk: samen)
- Deze gecombineerde opgave verder brengen vereist acties:
 1. van verschillende (deels sectorale) organisaties.
 2. op meer bestuurslagen.
 3. in coproductie met burgers, "buitenlui" en bedrijven.
- De bestuurlijke organisaties zijn ingericht voor acties op eigen beleidsprobleem minder op gecombineerde opgaven (zowel qua structuur als qua cultuur, en qua expertise).

Er is een spanning te zien tussen de gecombineerde aard van de opgave en de nog-niet-zo-gecombineerde aard van de oplossers van die opgave.

De sturing van de ontwikkeling van het NZKG vraagt ten eerste dat iedere overheidslaag en overheidssector met verantwoordelijkheden in dit gebied haar eigen zaken op orde heeft. Dat zit meestal wel goed. Maar door de complexiteit moet de aandacht nu verschuiven naar de samenhang tussen overheidslagen en sectoren. Deze samenhang vraagt inspanningen.

Consequenties van de hierboven beschreven spanning zijn:

- Er is fragmentatie in handelen: iedere bestuurder begint bij het eigen beleidsprobleem, verkent deze begrensd en vindt een intern logische oplossing
- Knopen doorhakken op onvoldragen voorstellen staat garant voor stagnatie in de 'uitvoering' (dan valt het pas echt op dat er consequenties voor anderen zijn)
- Partijen kunnen dan andermans processen torpederen

De logische aanpak om deze spanning te benutten en te hanteren is dan:

- Organiseer als bestuur niet alleen je eigen organisatie, maar organiseer vroegtijdig ook de wisselwerking tussen de organisaties: de waardenketens en netwerken die je samen vormt
- Zie eigen beleid als jouw openingsbod, waarna proces van combinaties zoeken start
- Organiseer processen als een ontdekkingstocht die leidt tot afzonderlijke besluiten die in combinatie elkaar versterken

Met andere woorden: de spanning tussen individueel optreden en de complexiteit van het vraagstuk leidt tot stagnatie in de overheidssturing en tot een schijnbare chaos in de ruimtelijke ontwikkeling. De oplossing ligt erin om vanuit de individuele ambities een zoektocht naar samenhang te organiseren. Paradoxaal genoeg kan dat die chaos juist reduceren, en complexiteit beter hanteerbaar maken, met meer voorspelbare uitkomsten, zodat investeerders bijvoorbeeld meer houvast geboden wordt.

Dit leidt tot 7 startcondities voor ons advies, met implicaties voor de uitvoering:

1. Niemand overziet of doorziet het gehele speelveld, maar samen hebben alle besturen wel alle ingrediënten om tot overzicht en inzicht te komen
2. De besturen beginnen in een veld vol initiatieven, beleid, afspraken, historische claims en pijnpunten (er is schaarste aan wederkerigheid)
3. De omgevingswet biedt een kans op meer multilevel governance en meer integrale besluiten.

4. De NOVI-status biedt een kans op 'waarde toevoegen aan het gebied, zonder andere waarden in wielen te rijden' (*tot 't niet anders kan dan te kiezen ten koste van iets; maar dat geeft gedonder*)
5. Iedere functionaris is gevangene van eigen belangen, maar als mens kun je daaraan ontsnappen als je initiatieven neemt voor gezamenlijke zoekprocessen (*maar deze "mensen" moeten zich voldoende gedekt voelen door andere "mensen" op management - en bestuurlijk niveau*)
6. Alleen door als mensen samen op pad te gaan kun je ontdekken welke combinaties wel werken; vooral dat creëert vertrouwen
7. Het NZKG zelf kent ook een (willekeurige) grens; opschalen en neerschalen is ook nodig om zicht te houden op combinaties met de rest van Nederland en met Europa

Een paar punten lichten we toe, het zijn grondgedachten onder ons advies:

- Er is in het NZKG een weldaad aan ideeën en waarschijnlijk ook budgetten, maar doordat vraagstukken inhoudelijk de grenzen van overheidslagen en sectoren overschrijden heeft geen enkel bestuur hier het overzicht over. In het verlengde ligt dat betrokkenen ook niet altijd snel de contacten en wederkerigheid met besturen op andere schaalniveaus hebben om onderlinge synergie te verkennen en te vinden: snel opschalen, maar ook snel weer klein maken van een vraagstuk. Hieraan kun je wel werken, en daar richten onze adviezen zich ook op.
- Er is dus een schaarste aan wederkerigheid door de wijze waarop het bestuur van het vraagstuk gefragmenteerd is, daar waar inhoudelijk gezien er nog wel ruimte zou zijn, maar die moet je samen wel zien te vinden. Ons advies moet zich dus ook richten op "als je elkaar gevonden hebt, hoe werk je dan samen?"
- Dankzij de omgevingswet en de NOVI-status is er een kans om hier verandering in te brengen. Die wet biedt ruimte, en die status geeft nieuwe verantwoordelijkheden om waarde toe te voegen, met name samenhang, en knopen door te hakken waar dat moet en waar dat ook kan doordat er voldoende draagvlak te vinden is en "gedonder" binnen democratisch geborgde perken kan blijven. Ons advies moet aangeven aan hoe dat kan.

- Om een succesvol NOVI-gebied te worden is een andere manier van met elkaar omgaan nodig. Die is niet van bovenaf op te leggen, en niet in detail in een plan van aanpak af te spreken. De essentie is dat niet (alleen) de eigen belangen voorop staan, maar ook die van andere bestuurders. Dit vraagt een tijdsinvestering die aanvankelijk moeilijk te verantwoorden is in termen van de eigen belangen. Het hangt daarom af van functionarissen die in deze geest willen opereren en daar ook ruimte voor krijgen van hun bestuurders. Komt die ruimte er, en willen die functionarissen dat, dan kunnen ze nieuwe combinaties ontdekken waarmee ook de eigen belangen gediend blijken te zijn. Ons advies geeft enige richting aan managers die deze ruimte willen scheppen.
- Het is belangrijk dat het gesprek steeds weer terugkeert op de achterliggende waarden die belangrijk zijn voor het NZKG als geheel. Een van die waarden is dat men, als harde keuzes nodig zijn die in zich hebben om ook elders pijn te veroorzaken, samen op zoek gaat naar mogelijkheden om de pijn voldoende te verzachten maken, en dat die zoektocht geloofwaardig is. Hier geven wij ook adviezen en suggesties voor.

ADVIES 1: ZELFBINDING

Dit advies is het meest centrale. Het gaat over zelfbinding van de partners – alle overheidsbesturen met belangen in het NZKG – aan wat ze hebben afgesproken in hun Plan van Aanpak, waaronder hoe ze in gesprek gaan met burgers en bedrijven. De tweede, derde en vierde adviezen gaan in op aspecten hiervan (namelijk: de volgorde van te nemen besluiten, de rol van het rijk, en houvast voor investeerders, burgers en functionarissen).

Het Plan van Aanpak NOVI-NZKG ontleent zijn werking aan zelfbinding van haar partners:

- Richt uw blik op synchronisatie door lagen en kokers (*wie doet wat en wie versterkt wie*)
- Breng dit tot uiting in werkafspraken voor 2021 (*wie doet wat in 2021*)
- Organiseer basismonitoring (*wat gebeurt er, wat schuurt, waar liggen combinatiekansen en hoe gaan we die grijpen*)
- Belangrijkste doel van het eerste Plan van Aanpak (1.0) zou kunnen zijn: op 1-1-22 PvA 2.0 vaststellen met:
 1. Aantoonbare voortgang in gedragen projecten
 2. Nieuwe combinaties die inspireren en vertrouwen wekken
 3. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen die uitdagen
 4. Nieuwe inzichten en ontwikkelingen die kansen bieden
 5. Ontwikkeling in coproductie tussen lagen en sectoren
 6. Beloning voor beste stappen (*beauty contest*)

Toelichting

De werkafspraken in het PvA kunnen worden afgeleid van de zes hierboven genoemde doelen voor 2021. Extra 'bestuurlijke drukte' en 'nieuwe besluitvormingsgremia' zijn niet nodig. De basismonitoring reflecteert wat afzonderlijke besturen en de platforms doen en van plan zijn (BSP NZKG en Metropoolregio Amsterdam, MRA). Hij kan aangeven wie het voortouw neemt als anderen een stilval hebben rond verkiezingen. Provincie en rijk kunnen het voortouw nemen onder roulerend voorzitterschap (in demissionaire periode van het rijk

bijvoorbeeld eerst de provincie). Om dit een zichtbare start te geven en verwachtingen te delen kunnen de bestuurders (waaronder mogelijk een demissionaire minister) in de eerste helft van 2021 samen om het beeld te delen (bijvoorbeeld door een videoconferentie). Hier kan de sturingsfilosofie van het plan van aanpak gecommuniceerd worden als NOVI-experiment¹, en wat gedaan zal worden om in 2022 een nieuwe "strik" om het plan van aanpak te kunnen doen.

De genoemde basismonitoring is met name van belang als routekaart (waar gaan we over besluiten) om "oog op de bal" houden: dankzij zo'n routekaart kunnen mogelijke nieuwe combinaties en wederkerigheden zichtbaar worden. Vervolgens kunt u zoeken naar manieren om die te realiseren. Dat zoeken zelf hoeft alleen op de routekaart te komen als het om een ingewikkeld schuurpunt of combinatiekans gaat en daarom apart moet worden georganiseerd. Hierbij is het ook belangrijk om inzicht te scheppen in eventuele investeringen in budget en menskracht hiervoor. (Kleinere) gemeenten kunnen afhankelijk zijn van hulp hierbij vanuit provincie en rijk.

Bij de routekaart is de volgorde van te nemen besluiten belangrijk om recht te doen aan hun samenhang. Daarop gaat advies 2 in.

¹ De NOVI-status van het NZKG moet nog formeel gemaakt worden. Tevens is de vraag hoe deze status vorm en inhoud gegeven kan worden tussen Rijk en Regio. De voorlopige NOVI-status en de vraag hoe deze vorm te geven, kan als experiment opgevat worden. Een gezamenlijk opgesteld PvA-NZKG kan aangeven hoe dat experiment aangepakt wordt, ook als inspiratie voor andere NOVI-gebieden. Het is belangrijk dat de aftrap met enige 'fanfare' plaatsvindt, zowel om bestuurlijk ruimte te creëren voor een experiment in het NZKG, als om een voorbeeld te zijn voor andere NOVI-gebieden.

ADVIES 2: VOLGORDE

Advies 2 is: maak, als onderdeel van de routekaart van beslissingen uit advies 1, primair afspraken over de *volgorde* waarin besluiten worden genomen:

- Verken opties voor werkbare en logische volgorde van besluiten:
 1. wanneer verwacht wie welke beslissing, wanneer moet u zich kwalificeren voor externe beslissing, waar zitten strijdpunten en hoe organiseer je creatief proces op strijdpunten; daar zit doorbraakkans
 2. gezamenlijke 'scenario-analyse' besluitvorming-paden (*publiek – privaat; nationaal – lokaal*)...
- Wat zijn snelle *ingrepen* om energie te tanken (*waar is politiek/ samenleving/ bedrijven eind 2021 trots op?*)
- Werk daaronder hard aan echte lange termijnvragen:
 1. Tafel A: *Licence to operate* van Tata Steel; hoe tackelen we ontkoppeling economie en leefbaarheid rond kerncasus?
 2. Tafel B: Energietransitie als waarde-toevoeging in regio: hoe maken we energiehaven tot trots van het NZKG?
 3. Tafel C: Circulair is prachtig en vies en ruimtevrager. Hoe doen we meer prachtings op minder ruimte?
 4. Tafel D: Maak het NZKG net zo trots op haar havens als Rotterdam
 5. Tafel E: Bouw woningen waar 't kan, duurzaam, deels goedkoop, maar ook met enkele iconen waar we later trots op zijn
- Hierbij is het organiseren van "weefsel" tussen tafels, en tussen tafels en organisaties, de grootste uitdaging. (*Iedere organisatie heeft ambassadeurs nodig die beloond worden voor grenswerk; op alle managementniveaus. Deze ambassadeurs hebben ook houvast nodig – zie advies 4.*)

Toelichting

Deze toelichting gaat in op drie vragen:

- Routekaart en niet-lineariteit
- Hoe maak je een (initiële) routekaart?
- Wat zou er op de initiële routekaart NOVI-NZKG kunnen staan?

- Wanneer en hoe actualiseer je de routekaart?

Routekaart en niet-lineariteit

Een routekaart is van belang om in een dynamisch economisch-ruimtelijk systeem zoveel mogelijk samenhang te bewaren tussen beslissingen die gescheiden van elkaar worden genomen maar die elkaar ook sterk beïnvloeden. Het is voor zo'n systeem als het NZKG niet mogelijk om een blauwdruk te maken voor alle besluiten die de komende jaren en decennia nodig zullen zijn om stap-voor-stap alle ambities van iedereen te bereiken – de lineaire opvatting. Ruimtelijke ontwikkelingen werken op onvoorzienbare wijzen op elkaar in en houden zich niet aan gemeentegrenzen. Omstandigheden in de wereld en in het NZKG zelf veranderen regelmatig en vaak plotseling, en je kunt niet alles van tevoren weten. Maar je kunt wel voorbereid proberen te zijn op zoveel mogelijk scenario's en verantwoording afleggen voor de resterende risico's die je nog ziet. Een gezamenlijke routekaart helpt de partners om te begrijpen wat anderen (kunnen) voorzien. Zodra door veranderende omstandigheden een beslissing niet uitgesteld kan worden kunnen ze elkaar informeren en overzien welke opties ze samen hebben om hun routes aan te passen. Een routekaart helpt ook anticiperen, zodat je beter kunt voorkomen dat je überhaupt voor voldongen feiten en onverwachte situaties komt te staan.

Hoe maak je een (initiële) routekaart?

Een routekaart kan worden vastgesteld door een analyse van gedeelde waarden, keuzen die nodig zijn, en samenhang tussen die keuzen. De samenhang bepaalt de volgorde, maar moet ook rekening houden met een “getrapte” juridische werkelijkheid:

- Uiteindelijk landt elke strategie of beleid in afzonderlijke ruimtelijk planologische besluiten door bevoegde gezagen: gemeenten, provincie en ministeries. Daarvoor gelden wettelijke procedures, met beroepsmogelijkheden.
- Aan planologische besluiten gaan voorbereidende, richtinggevende en kaderstellende besluiten vooraf die bijvoorbeeld nodig zijn om middelen voor zoekprocessen vrij te maken. Deze besluiten, zeker als deze leiden tot kansen en bedreigingen voor derden, komen tot stand in onvoorspelbare afstemmingsprocessen en kennen procedures van een minder publiek karakter.

- In voorbereidende besluiten kan worden geanticipeerd op de latere planologische procedures. Dat betekent dat de partijen elkaar voldoende zullen betrekken in de voorbereiding, wat de uitkomst legitimiteit kan geven waardoor deze niet meer opnieuw ter discussie hoeft te worden gesteld bij uitwerkingsbesluiten.
- Afwegingen kunnen dan samen worden gemaakt door de partijen wier waarden worden geraakt. Deze afwegingen kunnen worden toegepast op combinaties van voorstellen voor ruimtelijke ontwikkelingen van meerdere besturen. Besluiten elders, en belangen elders, gelden als context. Als een afweging onvoldoende rekening houdt met die context kan dat ten koste van de legitimiteit gaan (kans op gemiste kansen in latere fasen, en op succesvol beroep, wordt groter). Het is echter ook weer niet mogelijk (of nodig) om met alle context rekening te houden.
- De volgorde van besluiten door verschillende besturen bepaalt dan welk belang als eerste kan worden gerealiseerd. Het vaststellen van die volgorde kan volgens het recht van de sterkste of de snelste gebeuren, maar de besturen kunnen ook een volgorde afspreken om te voorkomen dat minder snelle of sterke besturen de dupe worden.

De initiële volgorde kan vastgesteld met de volgende scenario-achtige stappen:

- Ga uit van de 'belangen' die het rijk wil realiseren in het NOVI-gebied en kijk op basis van urgentie tot welk besluitvorming-pad dat leidt.
- Ga uit van "eigen belangen in de regio eerst" en kijk tot wat voor pad dat leidt.
- Ga uit van "eigenbelangen van grote private spelers" en kijk welk publieke pad van besluitvorming daarvoor vereist is.
- Maak de belangentegenstellingen en procesknelpunten expliciet. Waar zullen de paden met elkaar gaan conflicteren; welke besluiten sluiten andere besluiten uit en welke besluiten gaan op elkaar moeten wachten?
- Zoek consensus over logische volgordes in NZKG, gegeven de inbedding in MRA-beslissingen en (supra-)nationale beslissingen. Ketenomkering kan een manier zijn om dat te bepalen; welke besluiten van welke partijen dragen bij aan verbetering van de leefomgevingskwaliteit zonder de ruimtelijk-economische ontwikkeling in het gebied op slot te zetten?

Dit leidt tot een gedeeld beeld van:

- Snelle 'winst': belangen waar binnen het gedeelde waardenkader snel een besluit over mogelijk is (vaak aangeduid door quick wins of 'laaghangend fruit').
- Schuurpunten (oftewel kansen op nieuwe combinaties) die in aparte projecten kunnen worden geadresseerd zodat daar nieuw beleid kan ontstaan (waarmee het gedeelde waardenkader uitkristalliseert) (als schuurpunten niet effectief worden geadresseerd kan dit het gedeelde waardenkader ondermijnen; hierop komen we terug in advies 4)
- Gesprekken die nodig zijn voor de lange termijn: Onderwerpen waarvoor een definitieve keus moet worden uitgesteld omdat het nog niet duidelijk is welke toekomsten aan het gedeelde waardenkader voldoen en tegelijkertijd ook realistisch zijn. "Backcasting" kan zicht geven op dreigende nieuwe schuurpunten en bijpassende preventieve acties.

Wat zou er op de initiële routekaart kunnen staan?

Een idee is om over de routekaart op een conferentie een doelgericht gesprek over te organiseren onder overheidsbesturen. Als aftrap: respondenten hebben de volgende gespreksonderwerpen voorgesteld om snel af te spreken:

- Wat de ruimtebehoefte is van de (genoemde of andere) vitale ruimtelijke functies
- Wat de functies zijn die regionale infrastructuur minimaal moet bieden?
- Wat zijn de ontwikkelwensen op het lokale niveau die hieraan raken (de eigen belangen)?
- Welke flankerende maatregelen (die nog ontworpen moeten worden) kunnen rechtvaardigen dat we daar nu ruimte voor reserveren?
- Welke middelen voor dat planproces en die flankerende maatregelen er beschikbaar zijn en hoe ondersteunen we zo snel mogelijk de lokale spelers bij het realiseren van hun eigen belang?

Wanneer en hoe actualiseer je de routekaart?

Een routekaart ligt niet juridisch vast en is ook niet in beton gegoten. En dat is maar goed ook, want:

- Je kunt aan de start een volgorde afspreken en beginnen met de uitvoering ervan. In die uitvoering ontdek je steeds weer nieuwe mogelijke combinaties en schuulpunten, die gevolgen kunnen hebben voor de routekaart.
- Het kan ook gebeuren dat bij het concretiseren van leidende waarden verschil van inzicht ontstaat over de interpretatie daarvan in concrete situaties. Dan moet het zoekproces een andere richting inslaan en mogelijk moet dan ook de routekaart worden aangepast. Het is ook mogelijk dat na verkiezingen opnieuw over het waardenkader gesproken moet worden.
- Het is niet realistisch dat, op een gegeven moment, alle bouwstenen van de routekaart kenbaar kunnen zijn. Het gaat om het meest actuele inzicht in de verschillende besluitvormingsprocessen, NOVI-, MRA-, lokaal, privaat (als context), om te kunnen bepalen op welke punten deze elkaar voor welke dossiers, gaan raken.

De bestuurders moeten dus bereid zijn om de routekaart onderweg aan te passen als er nieuwe ontdekkingen worden gedaan.

ADVIES 3: RIJK

Advies 3 geeft speciale aandacht aan de toegevoegde waarde van het rijk aan het NOVI-arrangement. Een “slagvaardig” NOVI-NZKG hangt sterk af van de ministeries en deze zitten in een heel andere situatie dan de decentrale besturen:

- Ministeries met een belang in het NZKG hebben al veel andere regio's en taken die aandacht vragen, wat kan leiden tot een reflex: “Novi is van BZK, niet van (mijn ministerie)”
- Het aanwijzen van een coördinerend ministerie voor NOVI-NZKG zou een mooie stap zijn (Zoals het rijk nu werkt, zal een tandem rijk – regio waarschijnlijk onvoldoende in staat zijn om regie te zetten op het plan van aanpak als geheel)
- Maar toch: de aard van ministeriële verantwoordelijkheid en het sectorale karakter van het denken in de Tweede Kamer zet aan tot vrijblijvendheid en terugtrekken als 't spannend wordt.

Wat wij daarom adviseren:

- Drie ministers wijzen op MT-niveau een proces-architect/coördinator aan voor hun onderlinge afstemmingen; kan ook in vorm de vorm van een trio, kwartet tot sextet (Volkshuisvesting, Circulaire Economie, Economie in brede zin, Duurzame Energie, ZeeHaven, Mobiliteit); Ook hier gaat het primair om zelfbinding; durven de beleidssectoren de stap aan om samen voor gebiedsontwikkeling te gaan staan of strijden ze om voorgang voor hun eigen deelbelang. Dit dilemma speelt sterk in en tussen elk ministerie.
- Echter, werkrelaties en bestuurlijk commitment zijn even belangrijk. Elk jaar geven 3 ministers een signaal af wat ze willen bereiken in het komende jaar en wat ze daartoe inzetten
- Gezamenlijk wijzen de partijen een proces-architect en regisseur aan die erop gericht is project- en programmaleiders te faciliteren, en verbindingen (te laten) leggen met alle organisatie-back offices. Waar de procesarchitectuur onder het eerste punt hierboven departementen bindt, moet dit deel van de procesarchitectuur de bestuurslagen wederzijds binden. We kunnen ons wel voorstellen dat hier aan de provincie een leidende rol in het zoeken naar slimme combinaties

wordt gegund door rijk en gemeenten. In zeker opzicht is de provincie al in deze rol gegroeid en kan het ook beter dan andere partijen veel van de ambities omarmen.

- Jaarlijks organiseert de proces-architect en regisseur (deels op *locatie* en deels *online*) een oploop waar bestuurders van rijk (eventueel ook EU), provincie en gemeente, maar ook bijv. TATA Steel vertellen over hun oogst, hun uitdagingen het jaar er op, waarna er (online) vragen komen van alle politiek en maatschappelijk geïnteresseerden, over wat ze waarderen, wat zorgen baart en aanvullingen. Dit leidt tot PvA 2.0, 3.0, en verder.
 1. Wij stellen dit voor als minimale invulling van transparantie om legitimiteit te verdienen; het geeft een jaarlijks geactualiseerd en toegankelijk beeld voortgang en stagnatie
 2. Bij stagnatie kun je het gezamenlijke netwerk ('*the cloud*') eventueel via prijsvraag uitdagen tot doorbraak.

Toelichting

In de toelichting gaan we in op de volgende vragen:

- Waarom is een actievere rol van het rijk nodig, ook op hoger managementniveau?
- Wat is het belang van de transparantie waar de NOVI-status een kans voor geeft?

Waarom is een actievere rol van het rijk nodig, ook op hoger managementniveau?

Het NZKG was altijd één van de zovele gebieden met diverse rijksbelangen, nu is het één van de acht NOVI-gebieden waar het rijk extra aandacht aan wil geven. De werkelijkheid is dat het rijk vele rollen heeft in het NZKG en dat er echt wel iets moet gebeuren om via het NOVI-gebied deze rollen pro-actiever vorm te geven, opdat het rijk in ieder geval niet meer de vertragende factor is (of lijkt), en ook haar eigen belangen kan realiseren zonder te grote *collateral damage* ('neven-schade').

De betrokken ministeries kunnen zich door één woordvoerder op hoog managementniveau laten vertegenwoordigen in het plan van aanpak en op de platforms; de woordvoerder voert het gesprek met de regionale overheden over de

inzet van het rijk: woningbouw, infrastructuur, economie, ecologie, energie, en algemene NOVI-procesondersteuning². De functionaris kan (snel) tussen de bestuurslagen schakelen doordat hij toegang heeft tot betrokken bestuurders op alle niveaus.

De ministeries kunnen, met de provincie, een team starten om te bepalen welke afspraken van gezamenlijk nationaal en regionaal belang er zijn gemaakt op de platforms, hoe de uitvoering loopt en welke inzet de ministeries hebben op die platforms binnen hun eigen mogelijkheden.

Het rijk zal, om haar eigen doelen te kunnen realiseren, niet alleen mee moeten werken aan besluiten die houvast geven aan investeerders in het NZKG, maar ook aan de bevolking die kritisch is. Advies 4 gaat hierop in. Dit betekent meer dan interne coördinatie, en ook meer dan samen met de provincie regie op het plan van aanpak uitoefenen. Het betekent ook meer bieden aan de regio, zoals fondsen voor de ondersteuning van decentrale besturen bij hun rol in planprocessen, en aanvullende fondsen voor investeringen in de lokale (woon)kwaliteit van gebieden (inclusief waterveiligheid en stadsnatuur). Hiermee wordt geborgd dat het accommoderen van nationale belangen alles afwegend in gemeenteraden tot verbetering zal leiden voor de lokale bevolking.

Dit kan betekenen dat het rijk actiever zou moeten gaan (mee) doen en financieren:

1) regie vanuit de as provincie – rijk op de synchronisatie van alle bestuurlijke agenda's 2) innovatieve ontwerpprocessen waar onderbezette partners anders niet aan kunnen meedoen 3) sommige ruimtelijke investeringen als wisselgeld, 4) inzicht

² De functie van de Deltacommissaris biedt hierbij inspiratie. Deze jaagt het politiek-bestuurlijke proces aan namens de coördinerend bewindspersoon. Hij bevordert het overleg met de betrokken bestuursorganen, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Gedacht kan ook worden aan de Alderstafel Schiphol waaraan betrokken partijen gezamenlijk gezocht hebben naar een balans tussen de ontwikkeling van de luchthaven in relatie tot de leefomgevingskwaliteit in de directe omgeving. Er zijn andere voorbeelden van speciale hybride functies op grens bestuur en ambtenaren en op grens overheid en bedrijfsleven (zie Corona en vaccin gezant). Soms werken ze, om effectief te zijn, achter de schermen.

geven op investeringsimpulsen (subsidies) bij de uitvoering en 5) meewerken aan verruimingen/wijzigingen in wet- en regelgeving.

Deze kosten zijn te rechtvaardigen omdat ze de kans vergroten op snellere en meer maatschappelijke (en private) waardencreatie en daarmee ook de publieke besluitvormingskosten verminderen.

Wat is het belang van de transparantie waar de NOVI-status een kans voor geeft?

De NOVI-status schept verwachtingen en is dus ook een kans om met het publiek te delen. De jaarlijkse conferentie die wij voorstellen vult voor het publiek aan wat afzonderlijke besturen en platforms zelf al communiceren, en laat vooral de samenhang zien. De legitimiteit van de afzonderlijke bestuurlijke agenda's wordt hiermee groter.

We kunnen ons ook voorstellen dat de partners dit verder doortrekken door de routekaart online te zetten en actueel te houden. Niet alleen de besturen maar ook alle andere belanghebbenden kunnen dan kansen op nieuwe combinaties en schuarpunten waarnemen en agenderen. "Right to challenge" hoort daar eventueel ook thuis. Dit zou niet alleen een nieuwe vorm van netwerkverantwoording zijn die alleen door zijn bestaan de legitimiteit van het bestuur al kan vergroten, maar het kan ook een verbindende kracht op zichzelf worden. Met de routekaart online zal men minder vaak het gevoel van een "overval" hebben. Het vergroot het houvast (zie advies 4).

Het vergroot uiteraard ook de inspanningen van de bestuursorganen. Deze bestuurlijke en ambtelijke aandacht voor de "big picture" is de prijs die betaald moet worden voor het realiseren van oplossingen die bestuurlijk complex zijn, en die pas volledig legitiem zijn als iedere gemeenteraad het planologisch heeft vastgelegd. Bestuurders moeten voor zichzelf uitmaken of die prijs is lager is dan de extra waarde aan ruimtelijke en economische kwaliteit die wordt gerealiseerd.

BOX. Andere voorbeelden van online routekaarten

Ter inspiratie kan gedacht worden aan het vaccinatieprogramma en roadmap van het RIVM. De bevolking wil weten wanneer zij of hij aan de beurt is, en het rijk met partners laten zien hoe ze daaraan werken. Deze transparantie is met name ook belangrijk voor de partijen die het programma uitvoeren, dan kunnen ze zien welke synergie verwacht wordt met andere uitvoerders en als de roadmap actueel is, waar vertragingen een veranderingen zijn opgetreden in de planning. Inspiratie kan geput worden uit de websites van andere grootschalige programma's, zoals Hoogwaterbeschermingsprogramma (<https://www.hwbp.nl/>) en zoals jaren geleden, voor de aanleg van de Tweede Maasvlakte (Project Mainport Rotterdam) die ook liet zien wat er bij de niet-rijkspartijen gebeurde.

ADVIES 4: HOUVAST

Voor velen gaat advies 4 over de belangrijkste kant van de zaak: hoe kan NOVI-status helpen om houvast te bieden, zowel aan investeerders als aan de bewoners die zich juist door investeringen bedreigd voelen?

Besluiten geven houvast als voldoende partijen geloven dat ze in hun uitvoering niet zullen vertragen of verwateren. Denk aan besluiten waarvan anderen aangeven dat, als dit echt gerealiseerd zou worden, hun 'zekerheid' wordt bevorderd, zoals:

1. "TATA is kern onze economie; alle inspanningen zijn erop gericht dit bedrijf te behouden, maar met emissiereductie X % p.j. en grondreductie X % p.j."
 2. "NZKG wordt energie-hub aanlanding uit zee, op de meest compacte manier, met hoogwaardige technologie qua straling en geluid en met landschappelijke kwaliteiten, zodanig dat fietsers en wandelaars er graag komen."
- Waarborg het vertrouwen dat dit ook echt gerealiseerd wordt, door:
 1. Heldere verwachtingen scheppen over inhoud: Strategische besluiten nadrukkelijk onderbouwen in een transparant en participatief proces, en zo te formuleren dat ze werken als positieve randvoorwaarden voor anderen (veiligheid/zekerheid) en niet als hordes op de marathon van anderen.
 2. Heldere verwachtingen scheppen over proces: Soms moet nog gezocht worden naar een geloofwaardige manier waarop schijnbaar tegenstrijdige doelen met elkaar gecombineerd kunnen worden. Het helpt dan om een te volgen innovatief proces af te spreken met overtuigende middelen en uitruilmogelijkheden.
 3. Ruimte geven aan vitale professionele netwerken: Ruimte te organiseren voor professionals om verbindingen in stand te houden, zodat een vitaal netwerk ontstaat dat ook echt in staat is de gewenste kwaliteit te leveren.

Toelichting

We lichten deze drie 'waarborgen' toe:

- Heldere verwachtingen scheppen over inhoud

- Heldere verwachtingen scheppen over proces
- Ruimte geven aan vitale ambtelijke netwerken

Heldere verwachtingen scheppen over inhoud

Bij advies 3 is onderbouwd dat transparantie van een gezamenlijke, dynamische routekaart de creativiteit kan vergroten in de zoektocht naar combinaties. Die creativiteit betreft dan alleen die onderwerpen waarvoor de besturen gezamenlijk nog ruimte willen geven.

Ook zolang besluiten juridisch nog niet bindend zijn, kunnen ze wel degelijk bestuurlijk stevig worden neergezet door verwachtingen te “managen” over de inzet bij de uitvoering van het besluit. Voldoende bestuurders zullen alleen achter een besluit staan als het geloofwaardige condities heeft die het acceptabel maken.

Geloofwaardigheid komt deels voort uit de inhoudelijke doelstelling (bijvoorbeeld zoals eerdergenoemd “X % emissiereductie”) en deels uit het proces (“we gaan samen met u uitzoeken hoe we dat voor elkaar kunnen krijgen”).

Als de onderbouwing onvoldoende partijen overtuigt, holt de “hardheid” van het besluit uit. Om dit te voorkomen is van belang dat enkele relevante gedeputeerden, ministers en wethouders samen voor hun gecombineerde besluit en de onderbouwing ervan gaan staan. Hun onderlinge akkoord zou de publieke mededeling kunnen zijn: “Wij delen deze waarden, wij denken dat het doel realistisch is, wij vinden het samen belangrijk om op deze wijze zekerheid te bieden, maar als iemand een betere manier weet om deze waarden te realiseren zullen we dat serieus bekijken.” Dit is de eerdergenoemde “*right to challenge*”. Die geborgde waarden en flexibiliteit kunnen dan houvast geven aan investeerders, en ook echt leidend zijn in de uitwerking.

Onderbouwing vindt plaats op basis van het gedeelde waardenkader door dat samen te interpreteren en uit te werken tot iets dat deels niet flexibel is, en deels wel (want het besluit moet deels nog worden uitgewerkt). Onderdeel van het besluit is dus een specifiek operationeel waardenkader dat kan “meelopen” om de verdere

uitwerking te monitoren. Dit helpt om elkaar voortdurend bij de les te houden en te zorgen dat alle waarden gerealiseerd worden.

Een enigszins vergelijkbare aanpak is bijvoorbeeld voorgesteld in de pilot Haven-Stad van Amsterdam in 2016. De wijze waarop de ontwikkeling van proces en inhoud gemonitord en bijgestuurd kunnen worden volgens de eerder vastgestelde waarden is onderzocht in een milieueffectrapport (planMER). Ook voor het NOVI zelf is een PlanMER gemaakt dat houvast kan geven.

Hiermee wordt een besluit zo integraal, en ook zo gezaghebbend, als praktisch mogelijk is. Dit heeft grote voordelen voor “volgordelijkheid” (zie advies 2): meerdere bestuurders kunnen samen eerst de voor hen cruciale “gecombineerde” harde besluiten nemen en gezaghebbend onderbouwen. Hiermee ontstaat sneller het houvast dat nodig is.

Heldere verwachtingen scheppen over proces

Het begint al bij de “*right to challenge*”: is een kleine gemeente wel in staat om een beter alternatief plan te ontwikkelen? Aan ideeën is er vast geen gebrek, maar werk die eens overtuigend uit... Om een conditioneel besluit overtuigend te maken kan het nodig zijn dat besturen met meer capaciteit hiervoor ondersteuning aanbieden aan kleinere besturen. Een deel van de inhoud moet sowieso nog worden uitgewerkt. Bewoners en lokale belanghebbenden kunnen twijfelen aan dat uitwerkingsproces: zal hun belang niet onder sneeuwen? Om hun twijfel weg te nemen is het belangrijk om goed af te spreken hoe dat proces er uit gaat zien en welke middelen beschikbaar zijn.

Die twijfel is vaak ook reëel, vooral bij beslissingen die worden gedreven door bovenlokale belangen, zoals duurzame energie, mobiliteit, woningbouw en circulaire economie. Meekoppeling van serieuze lokale projecten laat zien dat dit niveau als gelijkwaardig wordt gezien en gewaardeerd. Een serieus project laat zien hoe het proces zal worden ingericht, en welke middelen beschikbaar zijn. Interviews wijzen uit dat lokale spelers hiervoor naar de bovenlokale kijken, vooral naar het rijk. Men verwacht dat het rijk als eerste de hand uitsteekt in het programmeren van

gezaghebbende besluiten in het Uitvoeringsprogramma NZKG (dat dan moet worden geactualiseerd).

Dit proces kan ook organiseren dat er oog is voor synergie tussen de 15 projecten in het Uitvoeringsprogramma en de actuele projectvoornemens van lokale overheden, zodanig dat dit een duidelijke(re) meerwaarde heeft voor de stakeholders in het gebied.

Wanneer dit achterwege blijft is onzes inziens het gevaar reëel dat bovenlokale beslissingen los komen te staan van lokale belangen, behoeften en draagkracht. En dus hun eigen weerstand kunnen oproepen, zeker als het gaat om ingrijpende infra-projecten, bijv. inzake duurzame energie, mobiliteit en circulaire economie.

Het is ook belangrijk dat de bevolking aangeeft vertrouwen te hebben in het uitwerkingsproces terwijl dat al loopt. Er is goede ervaring met een ontwerpde benadering waar voldoende ambtelijke capaciteit wordt vrijgemaakt, en waar de bevolking vanaf het begin bij wordt betrokken. Mogelijke toekomstige problemen kunnen in eerste instantie tegen elkaar worden afgewogen met beschikbare gegevens, zowel kwalitatief als kwantitatief. Stapsgewijze afwegingen door iteratie tussen kennis, bevolking en bestuur worden transparant gemaakt door de betrokkenen zelf, in samenspraak met de besturen.

Dit is ook in de geest van de omgevingswet, die immers streeft naar een beter wordende leefomgeving. Ook de omgevingswet stelt dat participatie en integraliteit van wezenlijk belang zijn. De daadwerkelijke inbreng van 'onderop' en door de private sector moeten dus een zichtbaar kenmerk van de aanpak zijn. Dat zou ook voor de inbedding van de NOVI-belangen moeten gelden. Naast participatie is integraliteit (liever: integratieve aanpak?) een 2e speerpunt van werken met de Omgevingswet. Dat wordt bereikt op het niveau waar de leefomgevingskwaliteit (het meest) pregnant tot uiting komt, het lokale niveau. Een gestructureerd, iteratief proces tussen inwoners en deskundigen, binnen door het BPF of MRA gegeven kaders, kan kwaliteit toevoegen, niet alleen inhoudelijk, maar ook qua draagvlak.

Ruimte geven aan vitale ambtelijke netwerken

Bestuurders kunnen richting geven, bijvoorbeeld met een routekaart, maar voorstellen voor oplossingen, ook voor nieuwe combinaties, worden van onderaf ontwikkeld. Dat ontwikkelproces hangt af van zowel de inzet en vaardigheden van functionarissen om ketens en netwerken te vormen en zo op zoek te gaan naar nieuwe combinaties, en dit proces toch verbonden te houden met het primaire proces in afzonderlijke organisaties. Lukt dat, dan zijn ze “vitaal” (ze verdienen zich terug).

Ondanks dat deze vaardigheden individueel vaak hoogontwikkeld zijn, is er nog een schaarste aan gestructureerde werkwijzen om netwerken vitaal te krijgen en te houden. De managementopgave is om functionarissen houvast te geven als zij hun tijd besteden in ketens en netwerken: in welke ruimte mogen zij werken?

BOX. Voorbeelden innovatieve procesaanpakken die parallel en in synergie ingezet kunnen worden

Organiseer, bij een ontwerpende aanpak, teams van professionals die in gesprek kunnen gaan met groepen stakeholders.

Vraag grote uitvoeringsorganisaties om samen een inhoudelijke gesprekspartner te worden in het ontwerpproces (projectdirectie transities, omgevingsdiensten, havenbedrijven, ...)

Laat de inhoudelijke basis maken of toetsen door gerenommeerde instellingen als Planbureaus, of het bureau van de provincie, en zet de Commissie m.e.r. in om de legitimiteit van de onderbouwing van ontwerpen te vergroten

Living lab-methode voor verbindend beleidsexperiment voor verbetering

leefomgevingskwaliteit in combinatie met woonopgave. De onlangs aangekondigde investeringen door Tata Steel in nieuwe filtersystemen kan daarin worden meegenomen.

Slimme peilingen over waarden die meegewogen kunnen worden (met een App?)

Pleidooi van Ed Nijpels in NRC (nav klimaatakkoord)

Burgerpanels / burgerraden laten reflecteren op basis van loting (zie bv De Correspondent)

Studiegroep Interbestuurlijke en Financiële Verhoudingen (sept 2020):

Integraal afgewogen (infrastructuur)scenario's

Financiële arrangementen/financiële instrumenten voor ondersteuning zwakke gemeenten

Coherentie bewaren met adviesrol netbeheerders en *custom made tools* (zie ook gridmaster

Rotterdam: stresstest voor investeringen)

Zie ook <https://www.lsabewoners.nl/omgevingswet-regelingen-lokaal-niveau/>

Wellicht vraagt dit focus op deelgebieden zoals rond Wijk aan zee en rond het Westelijk havengebied; maar deze processen kunnen ook gelijk op lopen en elkaar beïnvloeden.

Tenslotte...

De sturingsprincipes waarmee de governance van de NOVI-NZKG vorm en inhoud gegeven kan worden, kunnen benut worden om het Plan van Aanpak 1.0 te concretiseren. En bieden een leidraad voor volgende versies.

Kracht van de visie op governance in het concept plan van aanpak

- Bewustzijn gezamenlijke opgave (\neq eigen beleid)
- Gedeeld eigenaarschap; cofinanciering; joint fact-finding
- Zoeken naar gedeelde principes
- Zicht op vele nog open vragen
- Aandacht voor schuurpunten. Zonder schuring (wrijving) geen glans. Benut deze mogelijkheden om glans te creëren.
- U bent bezig met marathon, maar op weg zijn concrete opgaven te verwezenlijken
- Sluit aan op bestaande trajecten; verzin niet apart eigen traject

Aandachtspunten voor governance in het plan van aanpak

- Lineaire besluitvorming; Integraal afwegen lukt niet; (volledig) integrale keuzen bestaan niet?
- Draai de gebruikelijk beleidsvormingsketen eens om: Redeneer vanuit Uitvoeren = integreren = beleid maken = afwegen.
- Doelen zijn randvoorwaarden en andersom
- Ruimtelijke gebiedsuitwerking 2050 is de marathon tot 2050 waarin veel anders is dan waartoe u nu besluit
- Organisatie vrij traditioneel en publiek; het gaat om organiseren van en in ketens en in netwerken, met inbegrip van private/privé partijen en belangen.
- Omgevingsmanagement geen aandacht voor coproductie; waarvoor wil je welke steun en voor hoe lang?

Bijlage 1: Analyse en inzichten uit de diepte-interviews.

Hieronder wordt in een aantal stellingen de consensus samengevat die naar voren lijkt te komen in de interviews. (Niet noodzakelijk unanimititeit). Het betreft de ruimtelijke ontwikkelingsdilemma's die volgens de respondenten NZKG de governance-uitdagingen typeren.

A) De afgelopen tien jaar is het ruimtetekort in het NZKG exponentieel toegenomen
Dit blijkt uit het volgende:

1) Er staat iets op het spel voor alle bestuursniveaus. Als je alle ruimtebehoeftes bij elkaar optelt is er op het eerste gezicht geen ruimte genoeg. Hoeveel ruimte er te kort is hangt af van de mate waarin combinatie van de verschillende functies mogelijk blijkt. Als ruimte voor essentiële functies van bovenlokaal en bovenregionaal niveau niet wordt beschermd door de provincie- en gemeentebesturen, erodeert de economische kracht van dit gebied op termijn. Dit is in niemands belang. Maar de bewoners hebben het recht om ervan mee te profiteren en moeten dus hun steun geven. Het lokale bestuur wil dit aan hun burgers kunnen uitleggen en wil de gemeenteraden en de burgers kans geven om mee te denken. Men begrijpt dat uiteindelijk de "multilevel" besturen misschien afzonderlijk, volgens hun eigen verantwoordelijkheid, besluiten nemen. Tegelijkertijd is men zich bewust dat ook de belangen van andere besturen mee moeten wegen.

2) Ruimtevragers. Men ziet vooral extra ruimtebehoefte voor:

a. Infrastructuur voor de energietransitie, ook buiten bestaand

industrie/havengebied (bijvoorbeeld een transformatorfaciliteit voor de aanlanding van windstroom in Beverwijk)

b. Woningbouw en bereikbaarheid, en milieuzones daaromheen, en in het verlengde hiervan: stadsgroen en waterveiligheid

c. Circulaire economie, een ruimte zal gereserveerd moeten worden voor extra fabrieken en voor extra opslag van materialen. Het is onzeker hoeveel ruimte precies nodig is, maar zonder ruimtereservering zal er zeker een tekort ontstaan.

- 3) Complicerende factoren. De volgende factoren worden genoemd die de besluitvorming ingewikkeld maken:
- a. Verschil in ervaren mate van urgentie van de genoemde ruimtebehoeften
 - b. Verschil in schaalniveau waarop die urgentie wordt ervaren (van Europees niveau tot wijkniveau)
 - c. Sommige ruimtelijke beslissingen hebben veel ruimtelijke gevolgen elders, andere minder
 - d. Sommige ruimtebehoeften zijn nog niet helder en vragen erom dat op korte termijn ruimte wordt gereserveerd: "hoe meer hoe beter"
 - e. Stapelbaarheid of combineerbaarheid in elkaars nabijheid kan voor veel functies pas in de uitwerking blijken en is zowel een technische als een juridische als een bestuurlijke vraag
 - f. Nieuwe ruimtevragen leiden tot waterbed of domino-effecten: een ruimtelijke verschuiving van functies ten koste van iets anders, en lasten voor omwonenden
 - g. Belanghebbenden, zoals inwoners van NZKG, kunnen erop wijzen dat een deel van de gezochte ruimte ook buiten het NZKG gevonden zou kunnen worden.

B) Men lijkt het globaal eens over enkele principes voor ruimtelijke ontwikkeling
Dit zijn de volgende principes:

4) Men wil investeringen beschermen. Aanzienlijke investeringen zijn van vitaal belang voor het NZKG en voor Nederland en Europa. Het gaat om investeringen in werkgelegenheid en economie (m.n. Tata Steel) maar evenzeer voor energietransitie en circulariteit. Internationaal en lokaal bedrijfsleven hebben elkaars nabijheid nodig. De ruimtelijke functies die dit mogelijk maken behoeven bescherming en investering.

5) Men wil samen puzzelen en meefinancieren aan wonen en woonkwaliteit. Respondenten wil graag naar vermogen bijdragen aan hoogwaardiger woongebied, door te zoeken naar kansen voor slim combineren van functies, en kansen voor compenseren met iets anders waar hoogwaardigheid niet realistisch is. Iedereen wil kunnen geloven dat dat in de uitwerking mogelijk zal zijn, maar het is een ingewikkelde puzzel. Kernvraag is hoe geloofwaardig kan worden gemaakt dat die puzzel ook echt gelegd zal worden. Hier is behoefte aan innovatieve aanpakken.

6) Volgorde. De volgorde waarin urgente ruimtevragen bestuurlijk worden gemaakt, en dus gelegitimeerd, en ontwikkelingen dus mogen plaatsvinden, vraagt aandachtspunt. Een besluit “hier” kan onbedoelde cascade-effecten hebben “daar”. Een voldongen feit is moeilijk terug te draaien zonder schade. Maar het is praktisch ook niet mogelijk om alle op elkaar inwerkende besluiten samen in één keer te nemen. Het leggen van die puzzel kan lang duren, met alles “on hold”, wat ook weer schade aanricht. Het is belangrijk om hier samen bewust mee om te gaan, zodat de volgorde van besluiten ons minder “overkomt”. Men is zich bewust dat het kiezen van een volgorde kansen biedt, maar ook risico's. Er moet in de urgentste besluiten ook voldoende houvast worden gegeven om die risico's af te dekken, zodat “iedere gemeenteraad” er ook voldoende kansen in ziet.

C) De krachtige bestuurlijke organisatie in het NZKG kent ook beperkingen

Deze redenering gaat als volgt:

7) Metropoolregio Amsterdam (MRA) en Bestuursplatform

Noordzeekanaalgebied (BPF). De gemeenten, de provincie en het rijk hebben zich al goed georganiseerd en bereiken al veel. Met name de Visie NZKG wordt gewaardeerd. Enkele grote bedrijven zitten structureel aan tafel. Er is geen behoefte aan nog meer van dergelijke “platforms”. Er is wel aandacht nodig voor de samenhang tussen de besluitvormingsagenda's van de overheden die aan de platforms deelnemen.

8) Onvoldoende balans / verkeerde volgorde. De visie NZKG van het BPF verbindt wel, maar schuift ook dilemma's vooruit. De visie wordt door sommige respondenten ervaren als vooral het orgaan van industrie- en havenbelang. De MRA wordt in het NZKG vooral gezien als wellicht vooral gedreven door de woningbouwopgave, maar toch evenwichtiger, maar ook wellicht niet krachtig genoeg omdat er ook veel prioriteiten buiten het NKZG zijn.

9) Capaciteit. Men ziet onvoldoende bestuurlijke capaciteit om evenwichtige beslissingen te nemen:

- a. Urgente beslissingen worden versnipperd en onsamenhangend genomen (bv: alleen de zeesluis van IJmuiden; alleen woningbouw - of ze worden niet genomen, of in de verkeerde volgorde)
- b. Gemeenteraden en bewoners worden niet altijd voldoende meegenomen in de besluitvorming of ontberen soms capaciteit om hun eigen bijdrage aan de gezamenlijke besluitvorming te organiseren
- c. Lokale partijen kennen relatief weinig urgentiegevoel bij het nemen van beslissingen over bovenlokale belangen
- d. Ministeries zijn niet altijd met voldoende mandaat vertegenwoordigd om snel stappen te kunnen ondernemen.

10) Legitimiteit. Onvoldoende legitimiteit van onderbouwingen wordt ervaren:

- a. Er is tussen industrie en omwonenden soms strijd over "feiten", waardoor het gesprek over "netto er op vooruitgaan" lastig is. Uitkomsten zijn voor een te groot deel van de bevolking "not invented here".
- b. Alternatieven buiten het NZKG (en zeker buiten de MRA) kunnen deze partijen niet zelf realiseren en worden dan ook niet in beeld gebracht
- c. Uitvoering van beslissingen wordt niet altijd bij voldoende partijen geborgd
- d. Uitvoering is op sommige onderdelen weliswaar minder versnipperd dan het politieke bestuur (m.n. 2 omgevingsdiensten, 2 havenbedrijven, 1 Rijkswaterstaat), maar die beschikbare kennis wordt nog onvoldoende gecoördineerd ingezet en door het bestuur benut voor onderbouwing van ruimtelijke keuzen en voor uitvoerbaarheidsafwegingen.

D) Er is een akkoord tussen de overheden nodig over de sturing van het NZKG-vraagstuk

Urgent nodig is een akkoord over de structuur van het ruimtelijke NZKG-vraagstuk om een effectievere sturing te kunnen krijgen op de vereiste investeringen en woonkwaliteit, te beginnen met principiële keuzen. Er lijkt eensgezindheid te zijn over het volgende:

11) Balans in geagendeerde besluiten. Iedereen is vóór meer integrale afwegingen, maar deze krijgen een andere kleur en gewicht al naar gelang het schaalniveaus waarop men start met de afweging en naar gelang de ambities waarmee men start. Voorbeelden van als onevenwichtig ervaren structuren:

- a. Als het proces alleen gestart wordt vanuit de toekomst van bv Tata Steel en bijbehorende werkgelegenheid, ontstaat een integraal beeld waarbij de verduurzaming tegen draagbare kosten voorop staat. Daarna sluiten andere belangen aan die in deze volgorde kwetsbaar zijn.
- b. Als alleen gestart wordt vanuit een leefbaar en toekomstbestendig Beverwijk of Wijk aan Zee gaat het eerst om wonen en gezondheid, waarvoor verbetervoorstellen gedaan worden en sluiten andere belangen pas aan.
- c. Als alleen gestart wordt vanuit de verstedelijkingsbehoefte van de MRA dan ontstaan al gauw waterbedeffecten: woningbouw verdrijft industrie naar het westen waar men met de gebakken peren zit.
- d. Als puur gestart wordt vanuit de energietransitie en circulariteit gaat het eerst om hoogwaardige aanlanding en vormen van opslag, waarna andere ambities pas aansluiten.

12) Spanning eerder op tafel. Een meer evenwichtiger besluitvormingsagenda wordt gedreven door een evenwichtiger proces: de vereiste spanning komt dan eerder op tafel (schuurpunten). Anders ontstaat het risico van een blokkade een in latere fase, wanneer het te laat kan zijn voor correcties. Het volgende kan bijvoorbeeld mogelijk het evenwicht herstellen:

- a. Zoektochten naar nieuwe combinatiemogelijkheden of aanvaardbare compensatie-opties agenderen
- b. Daarbij partijen ondersteunen die niet de menskracht hebben om vroegtijdig mee te doen, en partijen stimuleren om mee te doen die wel belang hebben maar geen interesse tonen om vroegtijdig mee te doen.
- c. Het rijk die als een gezamenlijke overheid met haar partneroverheden aan tafel zit.

13) Rijksrol. Rijk draagt nog te weinig bij aan dit evenwicht vinden respondenten. Ministeries lijken hier nu niet genoeg op gericht; belangrijkste beperkingen die men ziet:

- a. Een meer pro-actieve rol van het rijk zou welkom zijn.
- b. De status van “NOVI-gebied” is vooral gegeven met het oog op de grootschalige transitie – energietransitie en circulariteit. Daarmee lijken in de NOVI vooral de ambities van het ministerie van EZK voor het NZKG goed gepositioneerd.
- c. Het ministerie van BZK is systeemverantwoordelijk voor de NOVI en de omgevingswet, maar tegelijkertijd heeft het Ministerie van BZK ook een eigen belang: de ambitie tot het vlot trekken van de woningbouwopgave
- d. Het ministerie van IenW heeft ook belangen, die meer aandacht nodig hebben; met name de ombouw van het sluizencomplex dat een groter ruimtebeslag met zich meebrengt, dus naast alle andere ruimteclaims die op het gebied worden geprojecteerd.

E) Er is een hulpvraag aan het Rijk

14) Het NZKG heeft hulp nodig om balans te brengen. De respondenten vinden dat hulp van het rijk bij de ontwikkeling van het NZKG nuttig kan zijn zowel voor bovenregionale belangen als voor regionale belangen. Kenmerkend is immers voor het NZKG dat bovenlokale belangen die extra bescherming en inzet nodig hebben. Men heeft goede hoop dat meer bestuurlijke inspanningen en meer besluitvormingskosten de moeite waard zullen zijn. Zonder die veranderingen zal pas in de uitvoering de echte noodzaak ontstaan tot integreren van ruimtelijke claims (of iemand vist achter het net, of de voortgang blokkeert). Er is immers discrepantie tussen partijen die aanzienlijke of juist beperkte vermogens hebben om besluitvorming en uitvoering te organiseren en veel of juist weinig vermogen hebben om extern actief mee te doen aan NZKG-relevante onderwerpen. De respondenten zien een noodzaak voor een vernieuwende aanpak, met hulp van buitenaf. Zonder deze hulp is het te verwachten dat ook de rijksbelangen moeilijker te borgen zijn. Als het rijk dan later alsnog zou moeten “ingrijpen” is de schade en de weerstand groot. Men heeft echter nog geen coherentie visie op de vraag hoe het NOVI-arrangement NZKG dit precies kan doen. De respondenten benadrukken vooral dat

de partijen in de regio hulp van het rijk kunnen gebruiken om evenwicht in het proces te krijgen en om steun te krijgen waar hun eigen capaciteit tekortschiet in het betrekken van gekozen bestuursorganen en de bevolking. Gezamenlijke besluiten, ook over een gezamenlijke uitvoeringsstrategie.

15) Wat vraagt de regio dan aan het rijk? Niet alle respondenten hebben het even scherp onder woorden gebracht, maar uit hun observaties lijkt te kunnen worden afgeleid dat er behoefte is aan de volgende inbreng van het rijk:

a. Urgente beslissingen nemen: samenhangende, strakke besluiten nodig voor de toekomst van het NZKG op lange termijn en voor vitale bovenlokale functies die op korte termijn beschermd moeten worden tegen “erosie” door lokale besluitvorming, of op korte termijn flinke investeringen nodig hebben van bovenlokale spelers.

b. Follow-up besluitvorming agenderen: de besluiten die kunnen worden uitgesteld zonder vitale bovenlokale functies onbeschermd of ongerealiseerd te laten (de manier waarop vitale bovenlokale functies precies worden beschermd; en de manier waarop geborgd wordt dat bevolking van iedere gemeente er steeds weer netto beter van wordt en hoe dit politiek “bewaakt” wordt)

c. Wensen. Eisen, die men het liefst zou stellen aan al die beslissingen:

i. (Voorheen) schurende besluiten moeten besproken kunnen worden in alle betrokken democratische organen (in theorie kan dat zijn: gemeenteraden, PS, TK, EP)

ii. Bij ieder besluit moeten die organen aan hun bevolking kunnen uitleggen dat voldoende mensen er netto op vooruit gaan

iii. Onderbouwingen moeten door voldoende burgers geloofd worden (solide technische onderbouwing, financiering geborgd, juridisch geborgd, uitvoering en follow-up besluitvorming georganiseerd)

d. De twee grootste issues die men hierbij ziet zijn het proactief betrekken van de gemeenteraden, en de slagkracht van de ministeries (iedere minister moet afzonderlijk verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer).

Bijlage 2. Geïnterviewde personen.

Organisatie, Naam en Functie	Interviewdatum
Projectbureau NZKG: Anneke Been, secretaris en Els van der Hulst, projectleider.	2 december 2020.
Provincie Noord-Holland: Zita Pels, voorzitter Bestuursplatform NZKG en gedeputeerde Financiën, Circulaire economie, Zeehavens, Sport en Cultuur en Erfgoed. Cees Loggen, gedeputeerde Ruimtelijke Ordening.	8 Januari 2021.
Tata Steel: Hans van den Berg, Hub Director.	9 december 2020.
Gemeente Amsterdam: Marieke van Doorninck, wethouder Ruimtelijke Ordening en Duurzaamheid, voorzitter MRA-verstedelijking.	18 december 2020.
Port of Amsterdam: Koen Overtoom CEO en Eduard de Visser, hoofd Strategie & Innovatie.	6 januari 2021.
Ministerie IenW: Brigit Gijsbers, Wouter Pietersma en Alan Vasak, alle 3 werkzaam bij DG Luchtvaart en Maritieme Zaken	2 februari 2021.
Gem. Beverwijk: Serge Ferraro, Wethouder Economie, RO, Wonen en Projecten	7 december 2020.
Ministerie BZK: Vincent van der Werff, directeur NOVI, Rijksdeelnemer Bestuurlijk Platform NZKG	15 januari 2021.
Ministerie BZK: Saskia Newrly, projectleider MRA Verstedelijking	6 januari 2021.
Ministerie EZK: Jeroen Bakker en Sinan Okcuolgu, resp. vertegenwoordiger Noordwest-Nederland en projectleider NOVI.	27 januari 2021.

Alle interviews hebben online plaatsgevonden.