DECISIO



Stichtingsbestuur Noordzeekanaalgebied

Onderzoek governance en samenwerking in het NZKG

Concept-rapportage

Amsterdam, 9 augustus 2021

DECISIO

TITEL

Onderzoek governance en samenwerking Noordzeekanaalgebied

DATUM

9 augustus 2021

STATUS RAPPORT

Concept-rapportage

OPDRACHTGEVER

Stichtingsbestuur Noordzeekanaalgebied

PROJECTTEAM DECISIO

[redacted]

CONTACTGEGEVENS DECISIO | ECONOMISCH ONDERZOEK EN ADVIES

Valkenburgerstraat 212
1011 ND Amsterdam
T 020 – 67 00 562
E info@decisio.nl
I www.decisio.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting i

S1. Opdracht i

S2. Conclusies i

S3. Aanbevelingen ii

1. Inleiding 1

1.1 Aanleiding voor het onderzoek 1

1.2 Doel- en vraagstelling 1

1.3 Aanpak 2

1.4 Definitie ‘governance’ en dimensies samenwerking 3

1.5 Leeswijzer 3

2. Reconstructie van de samenwerking 4

2.1 Ontstaan en meerwaarde samenwerking 4

2.2 Visie NZKG 2040 (2013) 5

2.3 Huidige governance 6

3. Aandachtspunten samenwerking NZKG 10

3.1 Inhoud 10

3.2 Organisatie 11

3.3 Software / zachte factoren 13

4. Opgaven voor het NZKG 14

4.1 Verstedelijking 15

4.2 Energietransitie en circulaire economie 17

4.3 Het NZKG als NOVI-gebied 18

5. Conclusies en aanbevelingen 21

5.1 Conclusies 21

5.2 Aanbevelingen 23

Bijlage 1. Geïnterviewden 27

Bijlage 2. Geraadpleegde documenten 28

Samenvatting

S1. Opdracht

In opdracht van het bestuur van de stichting Noordzeekanaalgebied deed Decisio in de periode april-augustus 2021 onderzoek naar de governance en samenwerking in het Noordzeekanaalgebied. Aanleiding voor het onderzoek is dat de regio voor complexe opgaven staat die nieuwe eisen stelt aan de samenwerking. Daarnaast wordt geconstateerd dat de samenwerking sterker en effectiever kan. Voorliggend rapport doet verslag van dat onderzoek.

S2. Conclusies

Noodzaak nieuwe impuls en integrale benadering

De samenwerking in het Noordzeekanaalgebied had in de afgelopen 30 jaar grote meerwaarde om projecten rond te krijgen en om met elkaar in gesprek te zijn over koers en plannen. Er is nu een nieuwe impuls nodig, zowel inhoudelijk als wat betreft organisatie en 'zachte aspecten'. Ruimteclaims vanuit verstedelijking, de energietransitie, vraagstukken rond klimaat en leefomgeving en de NOVI-status vragen om een meer integrale benadering van vraagstukken. De partijen in het gebied moeten echt samen optrekken om hiervoor passende oplossingen te vinden.

Focus op havenindustrieel complex als primaire functie

Het havenindustrieel complex is de primaire functie van het Noordzeekanaalgebied waaraan de meeste cruciale keuzevraagstukken zijn verbonden en dat een strategisch belang heeft als plek voor energietransitie en circulaire economie. Dit complex is geen statisch gegeven en vraagt om verdere uitwerking: welke ontwikkeling maken havens en industrie door, wat is er nodig voor een sterke doorontwikkeling, wat is wenselijk, welke randvoorwaarden moeten gesteld? In deze discussie horen wonen, landschap, leefomgeving, klimaat en gezondheid integraal onderdeel te zijn van de doelen en de strategie. De NOVI-status biedt een kans om deze complexe, 'ruimtelijke puzzel' effectief te leggen.

Behoefte aan een open bestuurlijke discussie over spelende dilemma's

In het bestuursplatform worden vooral standpunten en informatie uitgewisseld. Bij veel bestuurders leeft de wens om op een open manier de discussie met elkaar aan te gaan over de koers voor het gebied en de dilemma's die daarbij spelen. Denk daarbij aan Haven-Stad, gevolgen van havens en industrie voor gezondheid en leefomgeving, ruimtebehoefte, locatie van datacenters en milieucontouren.

Organisatie: bestuursplatform energietransitie en projectbureau aandachtspunten
Wat betreft de organisatiestructuur is er onduidelijkheid over de benaming en de positie van het bestuursplatform energietransitie. Een ander organisatorisch aandachtspunt is de aansturing en inrichting van het projectbureau. Er is nu een stichting, waarvan de statuten en werkafspraken over onder meer doelen en bemensing aan herziening toe zijn. Daarnaast vragen de opgaven rond de energietransitie en NOVI extra inzet van het projectbureau in de komende periode.

Positionering
Wat betreft de positionering richting MRA en Rijk is het zaak dat de regionale partners eerst samen oplossingen zoeken voor de dilemma's. En dat zij vervolgens hun kennis over het havenindustrieel complex, de ontwikkelingen en wat er nodig is voor een sterk toekomstperspectief, inbrengen in MRA-gremia en richting Rijk.

S3. Aanbevelingen

- Er is brede consensus dat de afwegingen over de koers en keuzes voor het NZKG integraal moeten zijn. Aanbeveling is om dit te operationaliseren en om met elkaar het speelveld van de discussie te bepalen: welke beelden heeft iedereen bij integraal, hoe is dit concreet en behapbaar te maken, welke dilemma's moeten op tafel komen? Start dit gesprek wel vanuit de *common ground*: de ambities en opvattingen waarover consensus is.
- Verdiep en versterk de discussie in, en koersbepaling door het bestuursplatform met een scherpe agenda waarin de dilemma's worden benoemd.
- Overweeg een directeurenoverleg als plek waar afspraken worden gemaakt over mensen en middelen, en waar strategische issues met elkaar kunnen worden besproken. De bestuurders kunnen hiermee bedrijfsvoerings- en werkgeverszaken aan hun directeuren overlaten.
- Stel procesdoelen en maak afspraken hoe deze te bereiken. Wat moet de samenwerking procesmatig bewerkstelligen (afstemming, uitvoerig versnellen, communicatie, koersbepaling etc.) en welke rolinvulling hoort daarbij?
- Wat betreft de formele vorm van samenwerking is aanbeveling om een samenwerkingsovereenkomst op te stellen en daarin de inhoudelijke- en procesdoelen en de afspraken over rollen, taken, activiteiten, communicatie, financiering en governance vast te leggen. Het projectbureau bemensen met medewerkers van de partners kan helpen om de betrokkenheid te vergroten. Zie ook paragraaf 5.2 over de voorliggende keuzes op dit punt.
- Maak tot slot als bestuurders tijd vrij om met elkaar het gebied te verkennen en om kennis te nemen van elkaars standpunten, vraagstukken en plannen. Verken daarbij niet alleen de dilemma's, maar ook welke waarden worden gedeeld en hoe doorbraken kunnen worden bereikt.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Sinds het midden van de jaren negentig werken overheden, havenbedrijven en bedrijfsleven in de regio samen om het Noordzeekanaalgebied concurrerender, leefbaarder en duurzamer te maken. De opgaven waar de regio voor staat zijn complex en omvangrijk, en nemen ook in complexiteit toe. Een hechte samenwerking en een werkende 'governance' zijn van belang om deze vraagstukken op te pakken.

Momenteel speelt een aantal zaken die bepalend zijn voor inhoud en vorm van deze samenwerking:

- Er staan majeure transities en ontwikkelingen op stapel, zoals de energietransitie, de verstedelijkingsopgave, het klimaatvraagstuk en de overgang naar een circulaire economie.
- Er zijn meerdere bestuurlijke overlegforums in het gebied, waarbij de uitwerking van de NOVI-status en de energietransitie leiden tot nieuwe overlegorganen. Het NZKG is daarbij onderdeel van de MRA met haar eigen overlegverbanden, die van invloed zijn op wat er in het NZKG gebeurt.
- De samenwerking tussen partijen in het Noordzeekanaalgebied kan naar de mening van betrokkenen sterker. Daarbij gaat het om de vraag welke overlegorganen welke rollen hebben en welke hiaten er zijn, maar ook hoe de discussie inhoudelijk aan kracht en effectiviteit kan winnen.
- Externe positionering: waar kan de gezamenlijke kracht worden versterkt om de belangen van het Noordzeekanaalgebied beter te behartigen?

Met het oog op deze constateringen heeft het bestuur van de Stichting Noordzeekanaalgebied medio april 2021 aan Decisio opdracht gegeven voor een onderzoek naar de regionale governance en samenwerking. Startpunt voor dit onderzoek is dat de wil aanwezig is om de samenwerking voort te zetten, waarbij wel de vraag is *hoe* aan deze samenwerking op een effectieve manier invulling te geven gezien alles wat er op het NZKG afkomt.

Voor u ligt de conceptrapportage ter bespreking met het directeurenoverleg dat gepland staat voor begin september 2021.

1.2 Doel- en vraagstelling

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze waarop de samenwerking en governance in het Noordzeekanaalgebied (NZKG) sterker,

effectiever en efficiënter kan. Het gaat zowel om de meerwaarde van de samenwerking binnen het NZKG, als in bredere zin in de Metropoolregio Amsterdam (MRA) als met het Rijk.

De volgende twee hoofdvragen waren leidend in het onderzoek:

1. Hoe kan **de samenwerking in het NZKG worden versterkt**, met inachtneming van de complexe samenwerkings- en dwarsverbanden met relevante ontwikkelingen, zoals de samenwerking op het gebied van de energietransitie, de voorlopige NOVI-status en de samenwerking in de MRA?
2. Hoe kan de samenwerking leiden tot een **stevigere positie in gesprekken met de rijksoverheid en de MRA**?

Deze twee hoofdvragen zijn onderverdeeld in de volgende thema's en deelvragen:

- **Reconstructie**. Hoe zit de huidige samenwerking in elkaar? Wie zijn betrokken vanuit welke rol? Op welke terreinen wordt samengewerkt? Wat is de meerwaarde? Wat loopt goed, waar zitten knelpunten, hiaten en/of overlap?
- **Opgaven**. Welke opgaven en ontwikkelingen zijn relevant voor het NZKG? Wat vraagt dit van de samenwerking?
- **Ambities**. Welke ambities, behoeften en wensen hebben de betrokken partijen voor de samenwerking in het NZKG?
- Welke **keuzes** liggen voor en welke **aanbevelingen** kunnen worden gedaan voor een effectievere samenwerking?
- **Acties korte termijn**. Wat betekent een aangepaste governance en samenwerking in praktische zin op de korte termijn, wat betreft te maken afspraken, bemensing, organisatiestructuur e.d.?

1.3 Aanpak

Het hoofdonderdeel van het onderzoek bestond uit gesprekken met de direct betrokkenen bij de samenwerking. In 25 diepte-interviews is met bestuurlijke en ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland, gemeenten, ministeries, havenbeheerders, Tata Steel, MRA, ondernemersverenigingen, Alliander en de Natuur en Milieufederatie Noord-Holland ingegaan op hoe zij de samenwerking ervaren, de ambities die zij voor de samenwerking koesteren, wat ze van de partners verwachten en de opgaven die zij voor het NZKG zien. Bijlage 1 bevat de lijst met geïnterviewden. Ter voorbereiding op de gesprekken en voor het opstellen van de rapportage zijn beleidsplannen, vergaderstukken, onderzoeks-rapporten en de statuten van de Stichting Projectbureau Masterplan NZKG bestudeerd.

De begeleiding van het onderzoek was in handen van een commissie bestaande uit de directeuren van de organisaties die in het Bestuursplatform NZKG zijn

vertegenwoordigd. In twee sessies in juni 2021, één met het directeurenoverleg en één met het stichtingsbestuur, zijn de uitkomsten van de verkenning en de dilemma's rond de governance en samenwerking besproken. De in die overleggen naar voren gebrachte ideeën zijn verwerkt in het rapport.

1.4 Definitie 'governance' en dimensies samenwerking

Het vaak gebruikte woord 'governance' kan worden gedefinieerd als 'aansturing' of 'besturing'. Met andere woorden: wie gaat waarover? Waarbij in dit onderzoek het 'wie' vooral de gezamenlijkheid van partijen in de regio betreft.

Samenwerking heeft daarbij meerdere dimensies. In de eerste plaats de **inhoud**: op welke terreinen is het nodig en wenselijk om samen te werken, welke inhoudelijke doelen worden gesteld, welke afwegingen wil men met elkaar maken? De tweede dimensie is de **organisatie**: welke structuur en gremia worden gekozen, wie moet waarbij betrokken worden, wie is waarvoor verantwoordelijk? Het derde, minder grijpbare maar niet minder belangrijke aspect gaat over de **zachte kant** van de samenwerking: is de wil tot samenwerken aanwezig, is er sprake van openheid en vertrouwen tussen de spelers?

Deze drie dimensies komen op verschillende plekken aan de orde: in de reconstructie van de huidige samenwerking, de ambities en ideeën uit de gesprekken voor de komende periode, en de conclusies en aanbevelingen voor versterking van de samenwerking.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 geeft een beknopte reconstructie van de samenwerking in het Noordzeekanaalgebied: hoe is de samenwerking ontstaan, wat is de structuur, wat is de meerwaarde? In hoofdstuk 3 beschrijven we de voornaamste kenmerken en aandachtspunten in de huidige governance en samenwerking. Hoofdstuk 4 gaat vervolgens in op de opgaven die op het NZKG afkomen, hoe de betrokken partijen hier naar kijken en welke ambities zij hebben voor de samenwerking. In hoofdstuk 5 formuleren we de conclusies en doen we een aantal aanbevelingen voor een effectievere aansturing en samenwerking.

2. Reconstructie van de samenwerking

2.1 Ontstaan en meerwaarde samenwerking

In het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw werd een eerste versie van het *Masterplan Noordzeekanaalgebied* opgesteld door McKinsey. Opdrachtgevers waren de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Beverwijk, Velsen en Zaanstad. Die periode kenmerkte zich door problemen op de arbeidsmarkt en de regio wilde de havens en industrie in het NZKG als banenmotor behouden en verder laten ontwikkelen. Ook toen al speelde de situatie dat ruimteclaims van andere sectoren concurreerden met die van de havens en industrie, hetgeen vroeg om een plan voor ruimte en bereikbaarheid. In 1996 werd op het Havengildediner het definitieve Masterplan aangeboden aan toenmalig minister van Verkeer en Waterstaat Annemarie Jorritsma.

Jorritsma ontvangt definitieve versie Masterplan Noordzeekanaalgebied

AMSTERDAM (NT) -De definitieve versie van het Masterplan voor het Noordzeekanaalgebied is vrijdagavond tijdens het 51ste Amsterdamse Havengildediner door de gedeputeerde van de Provinciale Staten van Noord-Holland H. de Boer aangeboden aan minister van Verkeer en Waterstaat A. Jorritsma.

30 november 1996 01:00

Bron: Nieuwblad Transport, 30 november 1996

In die periode is ook het projectbureau opgericht om aan de plannen uitvoering te geven. In oktober 1999 is formeel de 'Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied' in het leven geroepen. Verderop komen we op de stichting en het projectbureau terug. In 1999 werd tevens de Regionale Ontwikkelings-maatschappij (RON) opgericht om gronden uit te geven, terreinen te herstructureren en om bedrijven te acquireren. Aandeelhouders van de RON zijn de provincie Noord-Holland, Port of Amsterdam en de gemeente Zaanstad. Momenteel (2021) is de RON met name actief in Zaanstad (exploitatie en uitgifte Hoogtij, exploitatie Bruynzeel en Houtcentrum) en heeft ze een minderheidsdeelneming in Polanenpark (Haarlemmermeer).

Meerwaarde 25 jaar samenwerking

De direct betrokkenen bij de samenwerking in het NZKG zijn positief over wat er in de afgelopen 25 jaar dankzij het bestuursplatform en de daadkracht van projectbureau en programmadirecteur is bereikt. Door het intensief gezamenlijk optrekken zijn voortvarend besluiten genomen over bijvoorbeeld de zeesluis en zijn planologische procedures rondgekregen voor initiatieven als Energiehaven, Afrikahaven, IJmondhaven en HoogTij. Ook het feit dat partijen regelmatig met elkaar spreken en informatie uitwisselen over plannen en standpunten wordt van meerwaarde geacht. Een aantal gesprekspartners stipt verder aan dat dankzij de samenwerking het belang en de rol van de havens en industrie in het NZKG inhoudelijk én bestuurlijk weerklank krijgt in discussies over de toekomst van de regio.

2.2 Visie NZKG 2040 (2013)



In 2013 was er behoefte aan een herijking van de koers en is de *Visie Noordzeekanaalgebied 2040* opgesteld. De geformuleerde ambitie in de visie is "om met het NZKG een zo groot mogelijke bijdrage te leveren aan het verbeteren van de internationale concurrentiepositie van de Metropoolregio Amsterdam (MRA) en daarmee ook aan de regionale en nationale economie". De totstandkoming van de visie was een intensief traject, waarbij tal van werkateliers zijn gehouden waar inwoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties, raads- en statenleden konden meepraten over de toekomst van het Noordzeekanaalgebied. Ook zijn diverse deelstudies gedaan.

De gemeenteraden van Amsterdam, Beverwijk, Haarlemmerliede Spaarnwoude, Velsen en Zaanstad en Provinciale Staten van Noord-Holland hebben de visie in 2013 vastgesteld en aangenomen als "richtsnoer voor toekomstig beleid". De bestuurlijke agenda in de *Visie NZKG 2040* bevat afspraken over economische versterking, duurzame ontwikkeling, ruimte-intensivering, aanpassing geluidcontouren om overslaggroei en woningbouw mogelijk te maken, voldoen aan normen luchtkwaliteit en verbetering luchtkwaliteit in de IJmond, transformatie, natuur, landschap en recreatie, uitbreiding Houtrakpolder onder voorwaarden[1], monitoring en regionale samenwerking. Dat ontwikkelingen snel gaan blijkt met name bij de thema's energie en circulaire economie. Over het thema energie stelt de visie: "De ontwikkeling in de energiesector wordt nauwgezet gevolgd. Gemonitord wordt of in de toekomst door gebruik van nieuwe technologieën de (ruimte en milieu-)belasting van de kolen op- en overslag kan worden verminderd." De woorden 'energietransitie' en 'circulair' komen niet voor in de *Visie NZKG 2040*.

> "In de afgelopen jaren zijn er in een fors tempo nieuwe opgaven op het NZKG afgekomen. Het gaat niet langer over haveneconomie alleen; een integrale benadering met energie, wonen en leefbaarheid wordt gezien als de nieuwe werkelijkheid."
>
> *Citaat uit een van de gesprekken*

[1] De toenmalige gemeente Haarlemmerliede en Spaarnwoude (per 1 januari 2019 onderdeel van de gemeente Haarlemmermeer) heeft dit besluit over de Houtrakpolder "expliciet niet genomen" (*Visie NZKG 2040*, pag. 46).

2.3 Huidige governance

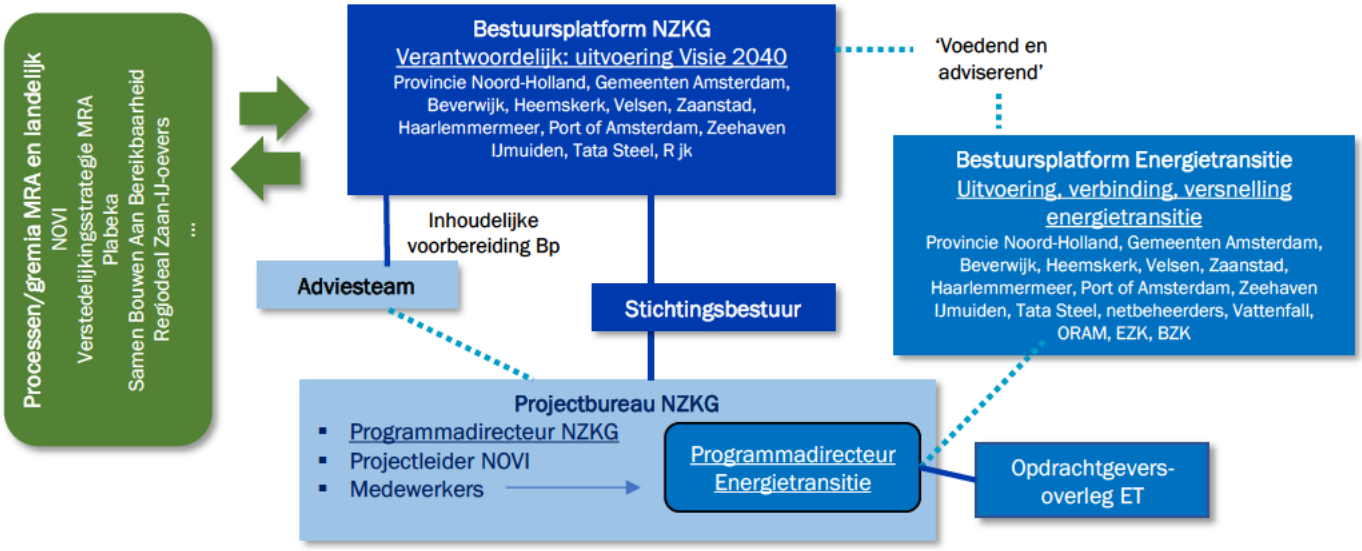
Bestuursplatform

De politiek-bestuurlijke aansturing van de samenwerking gebeurt door het Bestuursplatform Noordzeekanaalgebied. In het bestuursplatform (BPF) zijn de provincie Noord-Holland, de gemeenten Velsen, Beverwijk, Heemskerk, Zaanstad, Haarlemmermeer en Amsterdam, de havenbedrijven Zeehaven IJmuiden en Port of Amsterdam en Tata Steel vertegenwoordigd. Ook het Rijk heeft zitting in het bestuursplatform met een ambtelijke vertegenwoordiging vanuit de ministeries van IenW, BZK en EZK. Het bestuursplatform, dat vier keer per jaar bijeenkomt, is het hoogste orgaan van de samenwerking. Hier wordt besloten over standpunten en koers, en over de activiteiten en financiën van het projectbureau. Het Bestuursplatform is verantwoordelijk voor de uitvoering van de *Visie NZKG 2040*.

Projectbureau en Adviesteam

Het projectbureau bereidt de agenda van het bestuursplatform voor samen met het Adviesteam. Het Adviesteam (in de statuten van de stichting wordt het Adviesteam 'Projectgroep' genoemd) bestaat uit de inhoudelijke beleidsadviseurs van de leden van het Bestuursplatform en heeft formeel als taak de vergadering van het BPF voor te bereiden. Er zijn afspraken over toezending van concept-agenda's en -stukken voorafgaand aan de bestuursplatformvergaderingen zodat de betrokken organisaties voldoende tijd hebben om intern af te stemmen en vervolgens hun input te leveren.

Figuur 2.1 Organogram samenwerking NZKG anno 2021



Bron: Decisio

Bestuursplatform Energietransitie

Eind 2019 is het Bestuursplatform Energietransitie ingesteld, bestaande uit de partijen die ook in het 'algemene' Bestuursplatform zitten (zij het deels met andere bestuurders), aangevuld met ondernemingsvereniging ORAM en sleutelspelers uit de energiewereld: Alliander, Gasunie, Tennet en Vattenfall. Aanleiding was dat de energietransitie een dusdanig grote opgave is met een eigen dynamiek, spelers en bestuurlijke dimensies dat een *dedicated* bestuurlijk overleg meerwaarde heeft.

Aandachtspunten voor dit gremium zijn de naam 'bestuursplatform', de dubbelingen met leden van het algemene bestuursplatform en het bepalen van een agenda die voor alle deelnemers relevant is. Hier komen we later op terug. In 2021 is een programmadirecteur energietransitie aan de slag gegaan voor wie het Bestuursplatform Energietransitie als formeel opdrachtgever en inhoudelijk klankbord fungeert[2]. Het bestuursplatform Energietransitie vergadert evenals het algemene bestuursplatform vier keer per jaar.

> "Wat in de samenwerking niet overzichtelijk is, is de verhouding van het BPF NZKG en BPF Energietransitie tot elkaar, en breder met de Verstedelijkingsstrategie en NOVI. Dit zijn wat losse structuren, terwijl het belangrijk is om een integraal beeld te hebben van de opgaven en waar wat wordt besproken."
>
> *Citaat uit een van de gesprekken*

Stichting Projectbureau Masterplan NZKG

Het stichtingsbestuur en in het verlengde daarvan het projectbureau en de programmadirecteur hebben een spilfunctie in de richting en uitvoering van de regionale samenwerking.

Economische versterking staat voorop, verbetering van de leefomgeving moet daarbij worden 'betrokken'. Dit blijkt uit het doel van de stichting volgens de statuten (2001), namelijk: "Het projectbureau in staat te stellen haar werkzaamheden uit te voeren ter verwezenlijking van de doelstelling van het Bestuursplatform te weten het versterken van de regionale economie in het Noordzeekanaalgebied door middel van het benutten van de potentie betreffende

[2] Een kleiner comité bestaande uit de ambtelijke betrokkenen provincie Noord-Holland, Tata Steel, Port of Amsterdam, gemeente Amsterdam en gemeente Velsen fungeert als 'dagelijks' opdrachtgever waarmee de programmadirecteur zes keer per jaar inhoudelijk, strategisch én meer operationeel overleg heeft.

het bestaande en verder te ontwikkelen haven- en industrieel complex; hierbij verbeteringen van de leefomgeving in het Noordzeekanaalgebied te betrekken, een en ander in de ruimste zin des woords."[3]

Het bestuursplatform benoemt uit haar leden het stichtingsbestuur, waarbij de voorzitter van het BPF ook voorzitter is van het stichtingsbestuur. Het stichtingsbestuur stelt op voordracht van het BPF de programmamanager aan en besluit het over jaarplan, begroting en uitgaven boven de 250 duizend euro van de Stichting en projectbureau. Het stichtingsbestuur heeft enige jaren een wat minder actieve rol gehad, in de laatste periode wordt hieraan weer actief invulling gegeven.

Het projectbureau is volgens de statuten "verantwoordelijk voor de dagelijkse werkzaamheden van de Stichting, inhoudende de bestuurlijke coördinatie van en communicatie over alle activiteiten in het kader van het Masterplan, advisering aan en ondersteuning van het Bestuursplatform. De programmamanager[4] voert het secretariaat van de stichting en geeft inhoudelijk ondersteuning aan het projectbureau. (...) De programmamanager is in dienst van de provincie Noord-Holland en wordt via een detacheringsovereenkomst[5] te werk gesteld bij de stichting." In de statuten staat dat dit voor alle medewerkers van het projectbureau geldt; de statuten voorzien er daarmee niet in dat mensen rechtstreeks in dienst zijn van de stichting.

Verder staat in de statuten dat de programmamanager wordt benoemd door het bestuur van de stichting en dat het bestuur de programmamanager kan schorsen en zonodig ontheffen uit zijn functie. De overige medewerkers van het projectbureau worden, in overleg met het bestuur, door de programmamanager benoemd en indien nodig geschorst of ontheven uit hun functie. Ook stelt de programmamanager de taken en bevoegdheden van de medewerkers vast. De programmamanager (programmadirecteur) moet verder volgens de statuten jaarlijks financiële verantwoording afleggen.

De benodigde middelen voor het projectbureau worden beschikbaar gesteld door de regionale leden van het bestuursplatform en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

---

[3] Demenint & Evers Notatissen (26 april 2001), *Afschrift van de akte van statutenwijziging alsmede de doorlopende tekst van de statuten inzake het Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied gevestigd te Zaandam.*

[4] In de statuten wordt gesproken over 'programmamanager'. Tegenwoordig, en ook in dit rapport, is de benaming van de directeur van het projectbureau 'programmadirecteur'.

[5] Overigens zijn er geen formele detacheringsovereenkomsten opgesteld.

Uitvoeringsprogramma

Het uitvoeringsprogramma NZKG bevat een breed scala aan projecten waarmee uitvoering wordt gegeven aan de afspraken en ambities uit de *Visie NZKG 2040*. Het uitvoeringsprogramma is te vinden op de website, waarmee het ook een belangrijk middel is om belanghebbenden en geïnteresseerden te informeren waaraan wordt gewerkt. Het uitvoeringsprogramma bevat zowel projecten van het projectbureau zelf (zoals de monitor ruimte-intensivering, NOVI, leefbaarheids-onderzoek e.d.) als projecten van de partners. Voorbeelden daarvan zijn het SHIP (Sluis Haven Informatie Punt), zeetoegang, mobiliteits- en infrastructuurprojecten en woningbouwplannen[6].

Figuur 1 Het Sluis Haven Info Punt (SHIP) in IJmuiden



Bron: provincie Noord-Holland, 2021

[6] Zie ook https://www.noordzeekanaalgebied.nl/wp-content/uploads/2021/05/Uitvoeringsprogramma-NZKG-2021-PDF.pdf.

3. Aandachtspunten samenwerking NZKG

In aansluiting op de beschrijving van de huidige governance en samenwerking in het Noordzeekanaalgebied gaan we in dit hoofdstuk in op kenmerken, knelpunten en aandachtspunten. Deze punten kwamen deels in de gesprekken naar voren, deels zijn het eigen observaties. Achtereenvolgens komen de inhoud (paragraaf 3.1) , organisatie (paragaaf 3.2) en de 'software'/zachte factoren (paragraaf 3.3) aan de orde.

3.1 Inhoud

Bezinning op koers is aan de orde

De samenwerking in het Noordzeekanaalgebied is ontstaan in de jaren negentig toen de economische situatie de regio aanleiding gaf om een 'masterplan' op te stellen. Ook de *Visie NZKG 2040* uit 2013 richt de focus op economie, bereikbaarheid en ruimte, zij het met een scherp oog voor de leefomgeving. Zowel inhoudelijk als wat betreft ontwikkelingen op het gebied van energie en circulaire economie, de omgevingswet en de urgentie en snelheid van de verstedelijking is een bezinning op de koers aan de orde. De NOVI-status biedt in dit kader een kans om deze integrale afweging richting en structuur te geven.

Inhoudelijke focus: integraal (in fysiek-ruimtelijk domein)

Iedereen is het erover eens dat de inhoudelijke koers van de samenwerking echt integraal moet zijn. Dat wil zeggen integraal binnen het ruimtelijk-fysieke domein. Dus dat in samenhang doelstellingen worden geformuleerd, en afwegingen worden gemaakt, op het gebied van gezondheid, veiligheid, leefbaarheid, klimaat, duurzaamheid, economie, ruimte en bereikbaarheid. Daarbij kijkend naar zowel de havens en industrie als naar de claims die vanuit woningbouw, groen en recreatie op de ruimte worden gelegd.

Havenindustrieel complex blijft centraal thema

Dit levert direct de bekende schuurpunten op die in NOVI-verband de nodige aandacht zullen vragen. Om een paar te noemen die in de gesprekken naar voren kwamen: HavenStad, datacenters, uitbreiding van de haven, gezondheidseffecten, milieucontouren en de ruimte die de haven in de toekomst naar verwachting nodig heeft. In de meeste gesprekken komt daarbij naar voren dat positie, belang en ontwikkeling van het haven- en industriecomplex een centrale rol moet hebben en houden in de afweging en koersbepaling. Dit is de hoofdfunctie van het NKZG. Hierbij moet worden bedacht dat het haven- en industriecomplex uit een variëteit aan activiteiten en verschijningsvormen bestaat en een dynamische ontwikkeling doormaakt. Een aantal geïnterviewden geeft hierbij aan dat men zich moet

realiseren dat het NZKG een cruciale rol speelt in de ambities voor de energietransitie en circulaire economie in de MRA.

> "De enorme dynamiek in het gebied moet minder geproblematiseerd worden: er liggen kansen op het gebied van de energietransitie, mensen willen hier wonen. Dat vraagt echter wel om keuzes. Niet alles kan gefaciliteerd worden."
>
> *Citaat uit een van de gesprekken*

3.2 Organisatie

Ook buiten bestuursplatform betrokkenheid en inbreng organiseren

In de interviews is weinig gesproken over de samenstelling van het bestuursplatform met overheden, havenbedrijven en Tata Steel; die wordt in het algemeen als passend beoordeeld. Uit de gesprekken komt wel naar voren dat het informeren en betrekken van inwoners, (andere) bedrijven en maatschappelijke organisaties van wezenlijk belang is, zeker als er (ruimtelijke) keuzes gemaakt gaan worden die de leefomgeving raken. Het goed betrekken van deze partijen is een samenspel tussen enerzijds projectbureau, BPF en gemeenten en anderzijds partijen die hierin een intermediaire rol kunnen spelen zoals bijvoorbeeld ORAM en Milieufederatie.

Waar gaat de samenwerking over?

De regionale samenwerking in het NZKG heeft zoals doorgaans bij regionale samenwerkingsverbanden geen (directe) democratische legitimatie. Die ligt bij Provinciale Staten, de gemeenteraden en op afstand / indirect bij de ministeries (ministers/staatssecretarissen zitten niet aan tafel in het BPF). Dit betekent dat er geen besluiten over bijvoorbeeld planologische bestemmingen of majeure infrastructuuruitgaven worden genomen door het BPF. Dergelijke besluiten zijn voorbehouden aan gemeenteraden, provinciale staten en Tweede Kamer (en in voorkomende gevallen de algemene besturen van waterschappen). De samenwerking gaat daarmee primair over zaken als versnellen, afstemmen, 'verbinden', informeren, knelpunten oplossen, kennis vergaren en delen, en communicatie.

Projectbureau: meer commitment gevraagd

Het projectbureau is wezenlijk voor de praktische en faciliterende kant van de samenwerking: voorbereiden van bestuurlijke overleggen, partijen bij elkaar brengen, uitzetten van onderzoeken, initiëren van projecten, communicatie via website, vraagbaak, organiseren van congressen, rondleiden van nieuwe raads- en

statenleden door het gebied. Het projectbureau wordt grotendeels bekostigd en bemenst door de provincie. Meer betrokkenheid, commitment en concrete inzet vanuit de overige partijen zou helpen om de daadkracht en het regionale gevoel te vergroten.

Programmadirecteur

De programmadirecteur als manager van het projectbureau is een spil in de samenwerking. Mede dankzij de bevlogenheid en inzet van de programmadirecteur heeft de samenwerking in de afgelopen jaren zijn vruchten afgeworpen. De programmadirecteur opereert als onafhankelijke verbinder tussen de partijen en organiseert inhoud, proces en communicatie. Uit de gesprekken komt naar voren dat in de komende periode het samenspel met het stichtingsbestuur rond jaarplannen en de aansturing van het projectbureau voorname aandachtspunten zijn voor de programmadirecteur. Dit geldt ook voor de positionering van het NZKG in de MRA.

Bestuursplatform Energietransitie

De benaming, de dubbelingen en een relevante agenda zijn zoals eerder gezegd aandachtspunten voor het BPF Energietransitie (ET). Dit neemt niet weg dat er behoefte is aan focus, versnelling en uitvoeringskracht in de energietransitie. Daarom willen betrokkenen het BPF ET niet opheffen, maar wel een andere positie en naam geven, bijvoorbeeld ‘bestuurstafel’ of ‘versnellingstafel’ energietransitie, als zijnde een van de bestuurstafels van het NZKG. Hieruit komt input voor het algemene BPF, waarbij echt moet worden vastgehouden aan het principe dat daar de integrale ruimtelijke discussie gebeurt en niet in het BPF ET.

> “Het ‘reguliere’ BPF NZKG blijft naast het BPF ET bestaan. Hier maakt men de regionale integrale afwegingen tussen wonen, werken en groen. Onderwerpen die hieronder vallen zijn onder andere de verstedelijkingsopgave, HavenStad en het gezamenlijke vestigingsbeleid.”
>
> Bron: https://www.noordzeekanaalgebied.nl

3.3 Software / zachte factoren

Oog voor elkaars positie en belangen

Met name wethouders staan met het ene been in de regionale samenwerking en met het andere been in haar of zijn gemeente met alle belangen, kwesties en druk vanuit gemeenteraden om bepaalde standpunten in te nemen. Hierdoor wordt de discussie over de toekomst van het NZKG als geheel complexer dan die al is, mede gezien de veelheid aan publieke en private partijen in het NZKG. Dit is echter zonder bestuurlijke stelselhervorming een gegeven, waarmee in de bepaling van de koers rekening moet worden gehouden. Dit vraagt om openheid over belangen, agenda's en plannen, en om te kijken hoe met het oog op de posities van bestuurders elkaar tegemoet kan worden gekomen en echt stappen kunnen worden gezet. Het gesprek in het BPF moet meer zijn dan een uitwisseling van standpunten, is de rode draad in de interviews.

Meer dan standpunten uitwisselen, plooien niet gladstrijken

Van belang hierbij is om te constateren dat de slagkracht op dit moment niet of in beperkte mate vanuit het bestuursplatform komt. Dat geldt voor beide bestuurs-platforms. Dat komt deels omdat er veel partijen aan tafel zitten, soms ook vanuit het motief ingegeven niets te willen missen. Maar ook door de agenda waarbij voorafgaand aan het overleg 'plooien gladgestreken' worden. Daardoor komen niet altijd de dilemma's op tafel waar het over zou moeten gaan. De onderwerpen in de bestuursplatforms worden vaak gezien als informerend van aard.

Echt samen nadenken over plannen

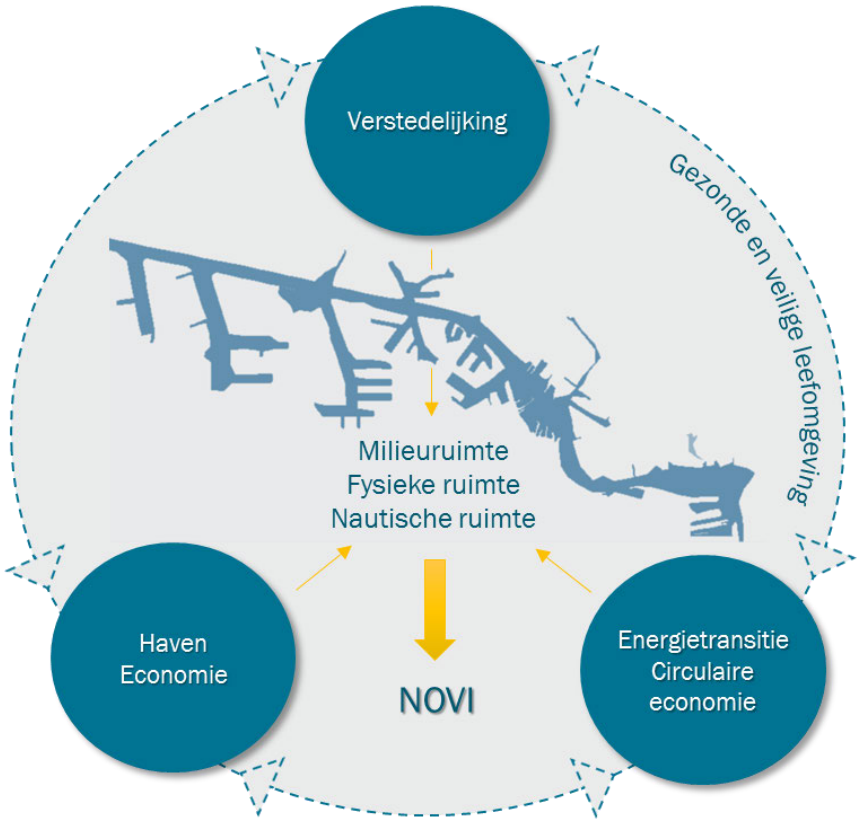
Een procesmatig schuurpunt dat in de gesprekken regelmatig naar voren komt is dat men op momenten het gevoel krijgt voor een voldongen feit te worden geplaatst als een van de partijen haar plannen presenteert. Dit is met name contraproductief als deze plannen effect hebben op het NZKG als geheel en/of als ze de bestuurlijke afspraken raken uit de *Visie NZKG 2040*. Er wordt de wens uitgesproken om vroegtijdig met elkaar na te denken over dergelijke plannen met regionale impact en om deze ook - uiteraard binnen grenzen - samen vorm te geven.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op een aantal majeure opgaven die op het NZKG afkomen. Dan komen ook de ambities en ideeën aan bod die de betrokken partijen hebben bij de samenwerking rond deze opgaven.

4. Opgaven voor het NZKG

Naast de focus op economische versterking en (haven)economie is er in de afgelopen jaren een aantal nieuwe opgaven bij gekomen voor de samenwerking in het Noordzeekanaalgebied. De belangrijkste zijn de verstedelijking(sstrategie) en de woningbouwopgave die daaruit volgt, de energietransitie en circulaire economie, en de aanwijzing als NOVI-gebied. De NOVI-status gaat over afstemming van alle functies en opgaven en de vraag naar milieu-, fysieke en nautische ruimte die daaruit volgt. Daarnaast speelt het vraagstuk over de gezonde en veilige leefomgeving in toenemende mate een rol in politiek en beleidsontwikkeling.

Figuur 4.1. Opgaven en ambities anno 2021



Bron: eigen bewerking op basis van Plan van aanpak NOVI (2021)

In dit hoofdstuk gaan we in op de belangrijkste opgaven en hoe er rond deze thema's naar het Noordzeekanaalgebied wordt gekeken.

4.1 Verstedelijking

In de verstedelijkingsstrategie wordt het Noordzeekanaalgebied gezien als knooppunt voor duurzame energie in de Metropoolregio Amsterdam (MRA)[7]. De transitieopgaven zijn groot en vragen om veel ruimte. Voorliggende keuzes gaan onder andere over uitbreiding van het havencomplex, wel of geen ruimtereservering voor bedrijventerrein in de Wijkermeerpolder, groen landschap met tijdelijke waterbuffering in het Oer-IJ, mogelijke versnelling van de woningbouw en reservering van extra ruimte voor de energietransitie (circulaire economie en duurzame energie). Daarnaast moeten er keuzes gemaakt worden over de regionale bereikbaarheid, de integrale ontwikkeling van stadshart Haarlem en het verbinden van Nationaal Park Zuid-Kennemerland met Spaarnwoude en PARK21[8].

Woningbouwopgave vanuit de verstedelijkingsstrategie

De MRA heeft een grote woningbouwopgave. Ambitie in de verstedelijkingsstrategie is om de bouwproductie voor de regio te verhogen naar 175.000 woningen in 2030. Dat betekent een jaarlijkse productie van 17.500 woningen. Om een deel van de woningbouwopgave op te lossen, wordt ook naar de havens gekeken, zoals met de gebiedsontwikkeling Haven-Stad. Haven-Stad is een geplande grote binnenstedelijke gebiedsontwikkeling in het noordwesten van de gemeente Amsterdam. In de komende decennia worden hier 40.000 tot 70.000 woningen toegevoegd. Daarnaast is er ruimte voor 45.000 tot 58.000 arbeidsplaatsen[9]. Binnen het beoogde gebied liggen de Coenhaven, Minervahaven en Vlothaven. Dit zijn haven- en bedrijventerreinen, die ontwikkeld kunnen worden als grotere havenbedrijven verhuisd zijn. In 2009 is het Convenant Houthavens/NDSM-werf gesloten, waarin is afgesproken dat tot 2029 in de overige gebieden in het havengebied geen woningbouw wordt ontwikkeld. Bedrijven in deze gebieden hebben de zekerheid gekregen dat ze tot 2040 kunnen blijven op de plek waar ze nu zitten. Vanaf 2025 worden besluiten genomen over eventuele woningbouw in deze gebieden[10].

Naast de transitieopgaven zijn er in het Noordzeekanaalgebied locaties aangewezen waar er een ambitie is om de woningbouwopgave van de MRA verder uit te werken of een plek te geven. In het oostelijk deel van het NZKG zijn plannen in ontwikkeling voor Haven-Stad en ZaanIJ (de Achtersluispolder en het Hembrugterrein)[11]. In het westelijk deel is de Spoorzone van Beverwijk een van de woningbouwlocaties met een OV-knooppunt. Een deel van de haven- en

[7] Bron: Passage brief 'Uitkomsten Bestuurlijke Overleggen Leefomgeving juni 2020' (2020).

[8] Bron: MRA Verstedelijkingsconcept Versie 1 (2021).

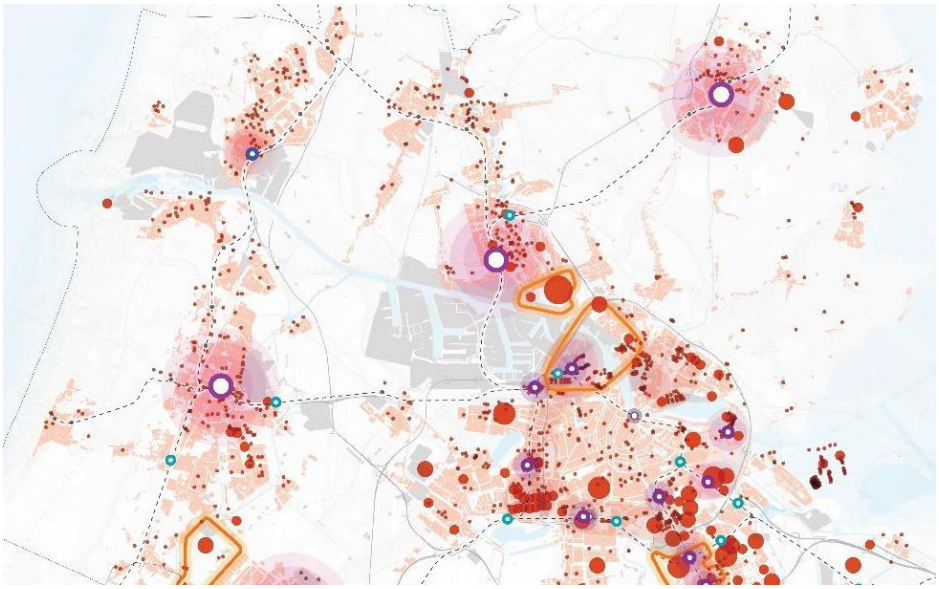
[9] Bron: Gemeente Amsterdam (2021).

[10] Bron: Gemeente Amsterdam (2021).

[11] Bron: MRA Verstedelijkingsconcept Versie 1 (2021).

bedrijventerreinen in Amsterdam is vanuit de plannen voor HavenStad aangewezen als locaties voor grote binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. De havenactiviteiten die daardoor uitgeplaatst zouden worden, moeten vanwege de NOVI-status van het gebied op zijn minst elders in het gebied gecompenseerd worden.

Figuur 4.2. Ontwikkelrichting MRA 2050



Bron: Verstedelijkingsconcept MRA (2021)

In het Verstedelijkingsconcept wordt het keuzevraagstuk rond het NZKG benoemd als een van de meest urgente gebiedsgerichte opgaven. De afwegingen uit het Verstedelijkingsconcept (zoals energietransitie, circulaire economie, watergebonden bedrijvigheid, leefbaarheid, waterbuffering, klimaatadaptiviteit, mogelijke versnelling woningbouw, etc.) komen ook terug in het plan van aanpak van NOVI-NZKG en in het Uitvoeringsprogramma NZKG. Het is daarin niet altijd helder in welk verband of op welk niveau de keuzes gemaakt moeten worden.

> “Het is juist goed dat er meerdere governancestructuren over dezelfde vragen discussiëren (MRA, NZKG). Dat is nodig gegeven de complexiteit van de opgaven die er spelen.”
>
> Citaat uit een van interviews

De gesproken partijen geven aan dat het NZKG met haar ‘natuurlijke grenzen’ daarvoor wel het juiste schaalniveau is. Het NZKG is onderdeel van de MRA en

heeft tegelijkertijd haar eigen positie, waarin ze ook haar eigen uitgangspunt kan formuleren. Zo wordt vanuit de MRA ook naar het NZKG gekeken.

4.2 Energietransitie en circulaire economie

Het Noordzeekanaalgebied is een van de vijf industriële clusters ('koplopers') in Nederland die een doorslaggevende rol moeten gaan spelen in het behalen van de doelen uit het Klimaatakkoord. In de ambities van de samenwerking NZKG is naast de bestaande sporen 'economie' en 'leefbaarheid' het spoor 'energie en klimaat' toegevoegd. De ambitie is om te streven naar een bijna volledig CO_2-neutrale en circulaire economie in 2050, wat neerkomt op een reductiedoelstelling van 4 Mton voor de industrie[12].

Vijf thema's, drie sporen
Het Regioplan NZKG benoemt vijf thema's waaraan wordt gewerkt in de energie- en klimaattransitie van het NZKG: CO_2, waterstof, warmte, elektriciteit en circulair. Centraal in de klimaatstrategie staat de CO_2-reductie: spoor 1. Spoor 2 omvat de projecten die noodzakelijk zijn om de CO_2-reductie mogelijk te maken, zoals productie en gebruik van waterstof, inzet van duurzame warmtebronnen (restwarmte) en biobrandstoffen. In het derde spoor gaat het om verduurzaming van de regio vanuit niet-industriële sectoren.

Vanwege de urgentie van de energietransitie is in 2019 het bestuursplatform Energietransitie (BPF ET) opgezet. In dit bestuursplatform zitten naast de overheden en bedrijven ook energiebedrijven aan tafel. Het BPF ET heeft als doel om de energietransitie te versnellen, te zorgen voor meer slagkracht en partijen onderling te verbinden via een gezamenlijke programmering. In april 2021 is een programma-directeur aangesteld, via een gedelegeerd gezamenlijk opdrachtgeverschap van de gemeente Amsterdam, gemeente Velsen, Port of Amsterdam, provincie Noord-Holland en Tata Steel.

Naast het bestuursplatform ET zitten in kleiner verband partijen bij elkaar om meer kracht en druk te zetten achter bepaalde thema's of op een lager schaalniveau dan het NZKG. Dat gebeurt bijvoorbeeld op het thema waterstof. Daar zit energie: partijen willen hier echt gezamenlijk mee aan de slag. Daarnaast heeft Zaanstad een versnellingstafel opgezet om te kijken waar versnelling mogelijk is, waar behoeften liggen etc. Het programmabureau is faciliterend voor de versnellingstafels, bijvoorbeeld als het gaat om de gemeenschappelijke propositie richting Europese of nationale fondsen, of omgevingsmanagement. Zij functioneert als aanspreekpunt voor de vragen rondom de energietransitie.

[12] Bron: Regioplan NZKG (2020).

De versnelling via speciale (thema)tafels maakt het flexibeler en krachtiger om 'gas te geven' op bepaalde thema's. Dat zorgt dat de samenwerking meer richting een fluïde, netwerkachtige vorm gaat. Het is daarin belangrijk dat de relatie met het bestuursplatform goed gewaarborgd blijft. Daar ligt een voorname rol voor de programmadirecteur ET en het projectbureau om te faciliteren, te stimuleren en samenhang te bewaken. Voor netbeheerders is het van belang dat overheden het belang onderschrijven van goede energie-infrastructuur en tijdig heldere besluiten nemen over de koers, zodat zij daarmee rekening kunnen houden in hun investeringsstrategie (kader).

Een van de grote opgaven voor de energietransitie in het NZKG (en elders) is om de knelpunten in energie-infrastructuur op te lossen. Dat gaat vooral over juridische kaders, onzekerheid in kosten en baten en gebrek aan bestuurlijke commitment voor infrastructuur. In het TIKI wordt aangestuurd op een grotere regierol van de overheid. Onderschrijf het belang van een goede infrastructuur als randvoorwaarde voor versnelling van de energietransitie, en dat er duidelijke keuzes worden gemaakt waarop partijen als Liander kunnen anticiperen bij het aanleggen van hun infrastructuur.

4.3 Het NZKG als NOVI-gebied

Het NZKG is door het kabinet uitgekozen als een van de acht NOVI-gebieden waar het Rijk en de regio samenwerken. Het kabinet wil via deze NOVI-gebieden samen met regio's optrekken om een extra impuls te geven aan de grote transities en de aanpak van integrale, fysieke opgaven in gebieden waar die grote en complexe opgaven spelen. Doel van het NOVI-traject is een breed gedragen gebiedsuitwerking met uitvoeringsagenda. Daarvoor wordt een projectleider geworven.

De deelnemende partijen van het Bestuursplatform NZKG hebben samen met de ministeries een plan van aanpak opgesteld. In april 2021 is het NZKG in de BO-leefomgeving officieel als NOVI-gebied aangewezen. De focus ligt op voldoende ruimte bieden voor haven- en industriële activiteiten en de transities die daarin gemaakt moeten worden[13]. Daarbij worden twee pijlers onderscheiden:

1. De transitie naar een circulaire economie, die zal leiden tot een ander gebruik van grond en reststoffen en ook een andere behoefte voor op- en overslag van goederen in de havens.
2. De verduurzamingsopgave van de energie-intensieve industrie, die zal leiden tot een veranderde en op onderdelen grotere vraag naar energie met bijbehorende infrastructuur.

[13] Bron: Ministerie van BZK (2021).

De ambitie uit de *Visie NZKG 2040* vormt het uitgangspunt in het plan van aanpak NOVI-NZKG. Deze ambitie is nog steeds actueel, hoewel ook 'de kansen op het gebied van de energietransitie en circulaire economie worden verzilverd, rekening houdend met de kwaliteit van de leefomgeving'[14]. Bovendien moeten bestaande plannen in de Verstedelijkingsstrategie MRA en het bereikbaarheidsprogramma MRA 'Samen Bouwen aan Bereikbaarheid' worden ingebracht als bouwstenen bij de uitwerking van het NOVI-NZKG. Ondanks de focus op energietransitie en haven (vanuit de twee pijlers) zijn er dus veel andere ruimtevragende opgaven in het gebied.

> "De keuzes in het NZKG zijn een wat 'hete aardappel'. Het is lastig om het daar goed over te hebben. Dan helpt de bestuurlijke aanwezigheid van het Rijk."
>
> Citaat uit een van de gesprekken

NOVI: vaststellen doelen en contouren van de discussie

Doel van het NOVI-traject is een breed gedragen gebiedsuitwerking met uitvoerings-agenda. Dat vraagt eerst om een vertaling van de visie naar keuzes: niet alle ambities en opgaven op het gebied van wonen, economie, leefbaarheid, recreatie en energie passen in de beschikbare fysieke en milieuruimte. In het rapport van Teisman wordt het advies gegeven om vanuit het plan van aanpak voor de korte termijn afspraken te maken over de volgorde waarin besluiten worden genomen, met bijbehorende werkafspraken, basismonitoring (wat gebeurt er, wat schuurt, waar liggen combinatiekansen) en SMART-doelstellingen (wanneer ligt er een plan van aanpak 2.0? Wat nemen we hierin op?). Daarnaast kan gewerkt worden aan lange-termijnvragen door overlegtafels in te richten voor de echt cruciale inhoudelijke keuzes per thema.

Conclusie: gebruik NOVI voor ruimtelijke puzzel

De opgaven en ambities in het Noordzeekanaalgebied zijn in de afgelopen jaren complexer geworden. Er staan echt majeure transities en ontwikkelingen op stapel, zoals de energietransitie, de verstedelijkingsopgave, het klimaatvraagstuk en de overgang naar een circulaire economie. Elk van deze thema's legt (vanuit de ambities) claims op de fysieke, nautische en milieuruimte. De opgetelde ambities passen niet binnen de beschikbare ruimte in het NZKG. De complexiteit ontstaat dus deels door de aard en omvang van de opgaven, maar deels ook vanwege de beperkt beschikbare ruimte om die opgaven goed en volgens de ambities in te vullen. De aanwijzing als NOVI-gebied wordt door veel partijen gezien als hèt moment om de ruimtelijke puzzel van opgaven te gaan leggen. Het rapport van

[14] Bron: Plan van aanpak NOVI-NZKG (2021).

Teisman[15] biedt een aantal zinvolle en bruikbare handvatten om hieraan vorm te geven die gaan over samenwerking en nakomen van afspraken (‘zelfbinding’), effectieve besluitvorming, betrekken Rijk en houvast voor de discussie.

[15] Governeur (maart 2021), *Governance NOVI-NZKG.*

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

De huidige manier van samenwerken in het Noordzeekanaalgebied is in de jaren negentig van de vorige eeuw ontstaan. De samenwerking heeft veel gebracht, maar er is een nieuwe impuls nodig, samen met inhoudelijke en organisatorische aanpassingen aan deze tijd. De situatie van nu is ingrijpend anders dan 30 jaar geleden, zowel economisch als ruimtelijk, en wat betreft vraagstukken rond klimaat en leefomgeving.

Deze ontwikkeling vergt een integrale afweging, waarin de functie, betekenis en ontwikkeling van het havenindustrieel complex wel centraal staat. Volgens de meeste betrokkenen moet dit ook zo moet blijven, dit is de primaire functie van het gebied waaraan de meeste cruciale keuzevraagstukken zijn verbonden. Het belang van de havens voor de energietransitie wordt breed erkend. De havenfunctie is daarmee uitgangspunt voor de gesprekken. Maar dit is niet in steen gebeiteld en moet verder worden doordacht: welke ontwikkeling maken havens en industrie door, wat is er nodig voor een sterke doorontwikkeling, wat is wenselijk, welke randvoorwaarden moeten worden gesteld?

In deze discussie zijn leefomgeving, klimaat en gezondheid niet meer randvoorwaardelijk, maar onderdeel van de doelen en de strategie. Er is brede consensus dat de NOVI-status een uitgelezen kans is om deze complexe, ‘ruimtelijke puzzel’ effectief te leggen. Inmiddels is er een plan van aanpak, een governance-advies en wordt een projectleider geworven om het NOVI-traject te gaan leiden.

De inhoudelijke schuurpunten mogen bekend worden verondersteld met als meest genoemde: HavenStad, uitbreiding van de haven, gezondheidseffecten van de industrie, locatie van datacenters, milieucontouren en toekomstige ruimtebehoefte van het havenindustrieel complex.

Naast dat er inhoudelijke verschillen van mening zijn, is een meer procesmatig schuurpunt dat plannen niet altijd in een vroeg stadium op een open manier worden ingebracht in het bestuursplatform. Hierdoor krijgt men soms het gevoel voor een voldongen feit te worden geplaatst en/of dat het ene deel van de regio de problemen van het andere deel moet oplossen. In het bestuursplatform worden vooral standpunten uitgewisseld en informatie gedeeld. Bij veel bestuurders leeft de wens om meer op een echt open manier de discussie met elkaar aan te gaan over de koers voor het gebied en de dilemma’s die daarbij spelen.

Wat betreft de organisatiestructuur is de conclusie dat er niet 1-2-3 een gremium kan worden opgeheven. Wel is er onduidelijkheid over de benaming en de positie van het bestuursplatform energietransitie. Dit kan worden opgelost door het bijvoorbeeld 'bestuurstafel' te noemen en het niet naast het algemene BPF te plaatsen, maar als een van de bestuurstafels naast andere voor bijvoorbeeld circulaire economie, bereikbaarheid, verstedelijking/NOVI e.d. Deze tafels worden ingesteld als er complexe kwesties spelen die om verdieping en/of versnelling vragen. NB. Ze kunnen of moeten na een bepaalde periode ook weer worden opgeheven. Het algemene BPF is de plek waar de thema's bij elkaar komen en waar ruimtelijke keuzes worden gemaakt en de koers wordt bepaald. De uiteindelijke besluiten worden genomen waar dat hoort in ons democratisch bestel: in Staten, raden en eventueel de Tweede Kamer.

Een voornaam organisatorisch aandachtspunt dat uit het onderzoek naar voren komt is de beperkte scherpte in rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende gremia, in het bijzonder als het gaat om de inrichting en aansturing van het projectbureau. Er is een stichting met een bestuur met als rol om een soort dagelijks bestuur van het BPF te zijn: aanstellen en indien nodig uit de functie ontheffen van de directeur van het projectbureau en het opstellen van jaarplannen, jaarrekeningen, etc. Uiteindelijk besluit het BPF hier formeel over.

Sinds enige tijd wordt de rol van het stichtingsbestuur weer actief ingevuld. De stichtingsvorm is vanuit aansprakelijkheidsoverwegingen of fiscale voordelen niet per se nodig. Sterker nog, er moet sowieso worden bezonnen op inhoud en organisatie, dus waarom niet een samenwerkingsovereenkomst opstellen waarin de nieuwe ambities en afspraken worden vastgelegd? In de gesprekken wordt de samenwerking in de MRA (met het MRA-bureau) een aantal keer als voorbeeld genoemd. Op een samenwerkingsovereenkomst komen we in de aanbevelingen terug. Indien wordt besloten om de stichting te behouden, moeten de statuten worden geactualiseerd en moeten de governance-afspraken met elkaar worden doorgesproken en aangepast, dan wel bevestigd.

De opgaven rond de energietransitie en NOVI vergen extra inzet van het projectbureau in de komende periode. Dit zijn regionale opgaven die effectiever kunnen worden benaderd als het projectbureau niet alleen voldoende kundige mensen heeft, maar ook op het commitment en de inzet van alle regionale partners kan rekenen. Ook dit aspect komt in de aanbevelingen terug.

> "Het projectbureau is de 'olie' om alle opgaven te faciliteren, dit loopt spaak bij beperkte capaciteit."
>
> *Citaat uit een van de gesprekken*

Wat betreft de positionering van het NZKG richting MRA en Rijk is het zaak dat de regionale NZKG-partners samen oplossingen zoeken voor de dilemma's, en dat het NZKG zijn kennis over het havenindustrieel complex, spelende ontwikkelingen en wat er nodig is voor een sterk toekomstperspectief van het gebied als geheel inbrengt in MRA-gremia en richting Rijk. Het Rijk kan daarin faciliterend zijn. Daarbij kan het helpen als het Rijk ook politiek in gesprek gaat met de regio.

5.2 Aanbevelingen

De aanbevelingen hebben betrekking op de drie onderdelen die als een rode draad door het onderzoek lopen: de inhoud, organisatie en zachte factoren van de samenwerking en governance.

Als het gaat om de inhoud formuleren we de volgende aanbevelingen:

- Bepaal het speelveld van het te voeren gesprek in het bestuursplatform in NOVI-kader. Wat versta je onder integraal, welke doelen moeten worden gesteld op het gebied van economie, ruimte en bereikbaarheid én voor leefomgeving, klimaat en gezondheid? Wat bespreek je in het BPF NZKG en wat in het BPF ET? Welke (schuur)punten moeten absoluut een plek krijgen in de afweging? Naast deze punten is het zinvol om te beginnen met de uitgangspunten waar alle partijen zich wel in kunnen vinden: wat is de *common ground*, waar is iedereen het over eens, wat zijn de gedeelde waarden? Dit gesprek moet vervolgens ook met de omgeving worden gevoerd, dat wil zeggen inwoners, ondernemers en maatschappelijke organisaties. Zorg dat dit gesprek echt *bottom up* is. Betrek de partijen hierbij die dit kunnen organiseren en die hebben aangegeven hierin een rol te willen spelen.

Als het gaat om de organisatie formuleren we de volgende aanbevelingen:

- Verdiep en versterk de discussie in, en koersbepaling door het bestuursplatform. Zorg daarbij voor een agenda waarin de dilemma's worden benoemd en toegelicht om het goede gesprek te kunnen voeren. Dit betekent meer scherpte in de agendavoorbereiding. Deze voorbereiding kan bijvoorbeeld worden gedaan door een (in te stellen) bestuurlijke agendacommissie of directeurenoverleg.
- In aansluiting hierop: overweeg een formeel directeurenoverleg. Dit betekent een extra gremium, maar kan toegevoegde waarde hebben als plek waar afspraken worden gemaakt over mensen en middelen, en waar bestuurlijke gevoeligheden en ontwikkelingen met elkaar kunnen worden besproken. Het voordeel is dat bestuurders de werkgeversrol aan hun directeuren kunnen overlaten, die het bestuur daarover wel informeren en adviseren. De directeuren zitten dicht bij hun bestuurders, maar moeten ook korte lijnen

onderhouden naar hun inhoudelijke mensen die in het adviesteam zitten. Het adviesteam is daarmee echt inhoudelijk. Het maken van de agenda van het bestuursplatform is een samenspel tussen programmadirecteuren NZKG en ET, beleidsadviseurs en directeuren. Van de partners mag worden verwacht dat zij intern ambtelijk en bestuurlijk afstemmen.

- Stel procesdoelen en maak afspraken hoe deze te bereiken. Wat moet de samenwerking procesmatig bewerkstelligen (afstemming, uitvoerig versnellen, communicatie, koersbepaling etc.) en welke rolinvulling hoort daarbij? Bij 'de wil om samen te werken' hebben betrokkenen verschillende beelden. De een wil echt projecten uitvoeren en ontwikkelingen versnellen, voor de ander is met elkaar in gesprek gaan en elkaar informeren al een voldoende vorm van samenwerken. Op basis van de gevoerde gesprekken constateren wij dat een belangrijke te maken procesafspraak is om plannen met een regionale impact vroegtijdig en open voor discussie en aanpassing met elkaar te bespreken.
- Maak duidelijke afspraken over de aansturing van het projectbureau (kader).

Programmabureau en programmadirecteur

Het programmabureau speelt een belangrijke rol in de samenwerking in het NZKG door de voorbereiding van de bestuursplatforms, door te zorgen voor inhoudelijke bouwstenen voor de discussie en door de communicatie. De ruimte-intensiveringsmonitor wordt als voorbeeld genoemd. De context waarin het programmabureau opereert is in de afgelopen jaren veranderd. De politiek-bestuurlijke discussie is toegenomen, evenals (of mede door) de ruimteclaims op het gebied. Dat zorgt ervoor dat de onafhankelijkheid van het programmabureau (en de directeur) in toenemende mate belangrijk is geworden.

Het programmabureau is een gezamenlijke entiteit van de partijen in het BPF. Dit wordt op het moment niet of in beperkte mate zo beleefd. Detachering van mensen kan helpen om meer verbinding te krijgen tussen achterliggende partijen en het programmabureau. Bovendien zorgt dit niet voor 'out of pocket'-kosten. Het is belangrijk om daarin wel waakzaam te zijn voor het risico dat mensen met het ene been in programmabureau zitten en het ander in de organisatie bij wie ze formeel in dienst zijn, maar ook of je zo de gewenste expertise kunt organiseren. Daarnaast hebben niet alle partijen ruime middelen en mensen om dit te kunnen doen. Het is belangrijk om dit te ondervangen en af te spreken door duidelijke procesafspraken.

Het onderzoek naar de huidige en gewenste governance leidt tot de volgende eerste aanzet voor het profiel van de te werven programmadirecteur: onafhankelijk en kritisch, maar wel verbinder en teamspeler, oplossingsgericht, communicatief sterk, bestuurlijke voelsprieten, snel doorzien van complexe vraagstukken, affiniteit met energietransitie, havens, industrie, duurzaamheid en leefbaarheid, tegen een stootje kunnen.

In principe is de aansturing van het projectbureau geregeld in de statuten van de stichting, maar deze zijn in de praktijk weggezakt en behoeven ook inhoudelijk actualisatie. Wij zien twee hoofdmodellen/keuzes:

- Model/keuze 1 is om de stichting en het bestuur ervan te behouden, en de statuten te actualiseren, waarbij de medewerkers al dan niet in dienst zijn van de stichting. Het nadeel van medewerkers die in dienst zijn van de stichting is dat door onzekerheid over continuïteit medewerkers geen optimale arbeidsvoorwaarden kunnen worden geboden en dat het stichtingsbestuur als werkgever moet optreden (de statuten voorzien nu niet in een ambtelijk gremium dat deze rol kan vervullen).
- De stichting en de bijbehorende statuten moeten dus aanzienlijk op de schop. In dit kader adviseren wij om te overwegen om de stichting te liquideren en om een samenwerkingsovereenkomst op te stellen (model/keuze 2). Dat is een vaker toegepaste werkbare constructie waar nu 'momentum' voor is, zie navolgend kader.

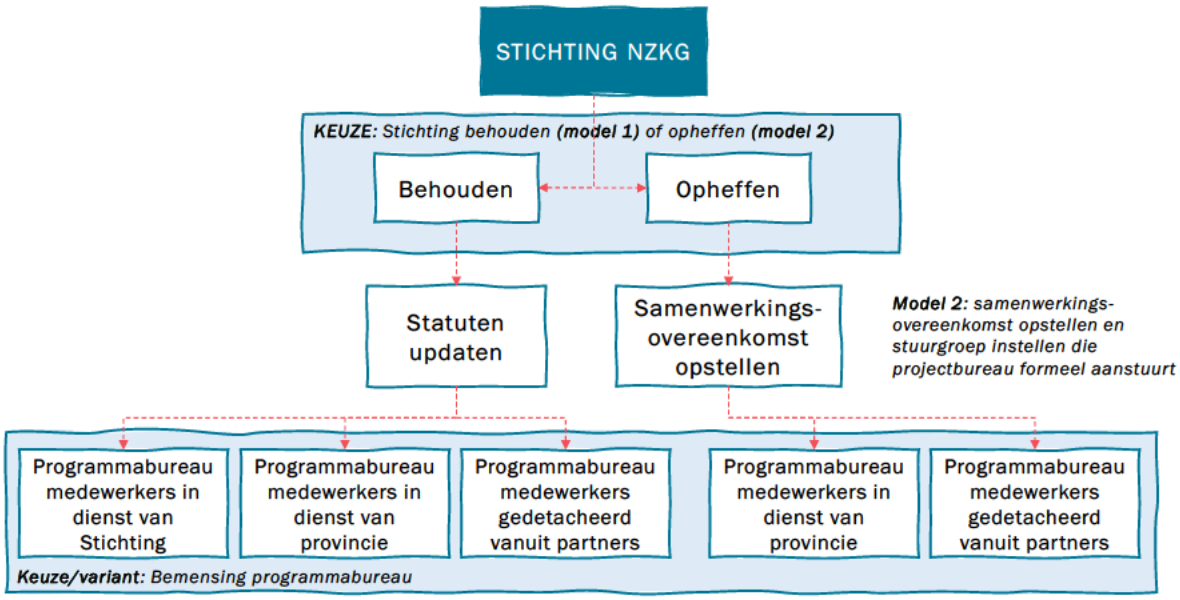
Gezien de huidige bezinning op de samenwerking wordt aanbevolen om een samenwerkingsovereenkomst op te stellen met daarin afspraken over in elk geval:

- Doelen/agenda van de samenwerking, zowel procesmatig als inhoudelijk.
- Deelnemers en hun betrokkenheid.
- Rollen en taken van de verschillende gremia: BPF, stuurgroep, projectbureau, directeurenoverleg, bestuurstafels, adviesteam.
- Activiteiten van de samenwerking: afstemmen, informeren, participatie en draagvlak organiseren, projecten versnellen, onderzoek doen, ...
- Communicatie.
- Financiering en facilitering van de samenwerking.
- Aansturing, directie en bemensing van het projectbureau.
- Evaluatiemomenten.

In model 1 gaat het stichtingsbestuur en in model 2 een stuurgroep (delegatie uit BPF) over het aanstellen en functioneren van de programmamanager, de jaarplannen en financiële verantwoording van het projectbureau. Een in te stellen directeurenoverleg kan hierin faciliteren, de werkgeversrol op zich nemen en zorgen dat middelen en aansluiting op de interne organisaties op orde zijn. Voorkomen moet worden dat de inhoudelijke discussies in alle gremia opnieuw worden gevoerd. Daar is het bestuursplatform voor, de andere gremia moeten ervoor zorgen dat deze goed wordt voorbereid en gevoed zonder dat de scherpe kantjes eraf zijn gehaald.

Figuur 5.1 geeft schematisch de governancekeuzes weer rond het projectbureau.

Figuur 5.1. Keuzes governance projectbureau



De provincie heeft in beide modellen een prominente rol als facilitator in de bemensing, met als voordeel dat kennis en menskracht snel en soepel kunnen worden geleverd. Hierbij moet worden voorkomen dat andere partijen hierdoor 'achterover gaan leunen'. Om voldoende commitment te krijgen is een variant in de modellen (onderste deel van figuur 5.1) dat de partners in het BPF mensen detacheren bij het projectbureau. Dit kan helpen om de betrokkenheid bij het projectbureau en daarmee de slagkracht van de samenwerking te vergroten.

Alles overziende heeft de meest rechter lijn in figuur 5.1 de voorkeur (stichting opheffen, samen SOK maken, stuurgroep opzetten, mensen detacheren), waarbij er een mix is van gedetacheerde mensen vanuit de provincie en de overige BPF-partners.

Tot slot: wat betreft de zachte factoren formuleren we de volgende aanbeveling:

- Om de vier jaar treden (deels) nieuwe bestuurders aan en ook bij private organisaties zijn regelmatig wisselingen van de wacht. Het leren kennen van elkaar, vertrouwen krijgen en het gebied leren kennen zijn cruciale succes-factoren voor een succesvolle samenwerking. Maak daarom - eens in de vier jaar - als bestuurders tijd vrij om met elkaar het gebied te verkennen en om kennis te nemen van elkaars standpunten, vraagstukken en plannen. Verken daarbij welke waarden worden gedeeld en hoe doorbraken kunnen worden bereikt in (al dan niet veronderstelde) twistpunten.

Bijlage 1. Geïnterviewden

- Alliander - directeur strategie
- Gemeente Amsterdam - directie
- Gemeente Beverwijk - wethouder, adviseur, directie
- Gemeente Haarlemmermeer - wethouder, directie
- Gemeente Heemskerk - wethouder, adviseur
- Gemeente Velsen - wethouder, adviseur, directie
- Gemeente Zaanstad - wethouder, adviseurs, directie
- Port of Amsterdam - CEO, Director Strategy & Innovation
- Metropoolregio Amsterdam, secretaris-directeur
- Ministerie van BZK - omgevingsmanager NOVI, adviseur
- Ministerie van EZK, adviseur
- Natuur en Milieufederatie Noord-Holland – directeur
- ORAM - directeur
- OV IJmond - voorzitter
- OVZZ - bestuursleden
- Programmadirecteur NZKG (a.i.)
- Programmadirecteur Energietransitie NKZG
- Projectbureau Noordzeekanaalgebied - medewerkers
- Provincie Noord-Holland - gedeputeerden, directie
- Rijkswaterstaat West-Nederland Noord - directie
- Tata Steel - hub director, manager public affairs
- Zeehaven IJmuiden, directeur

Bijlage 2. Geraadpleegde documenten

- Decisio (2010), *Evaluatie Masterplan Noordzeekanaalgebied*
- Demenint & Evers Notatissen (26 april 2001), *Afschrift van de akte van statutenwijziging alsmede de doorlopende tekst van de statuten inzake het Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied gevestigd te Zaandam*
- Depla, S. et al. (2019), *Meer richting en resultaat - Evaluatie bestuurlijke samenwerking Metropoolregio Amsterdam*
- Governeur (maart 2021), *Governance NOVI-NZKG*
- Nieuwsblad Transport (30 november 1996), *Jorritsma ontvangt definitieve versie Masterplan Noordzeekanaalgebied*
- Notulen vergaderingen Bestuursplatform NZKG en Bestuursplatform Energietransitie, jaarplannen, jaarrekeningen
- Projectbureau Masterplan NZKG (juni 2020), *Regioplan Noordzeekanaalgebied*
- Projectbureau Masterplan NZKG (mei 2021), *Concept-Jaarplan 2021*
- Projectbureau Masterplan NZKG (april 2021), *Uitvoeringsprogramma Noordzeekanaalgebied 2021*
- RON Regionale Ontwikkelingsmaatschappij voor het Noordzeekanaalgebied N.V. (februari 2021), *Jaarverslag 2020*
- RIGO (februari 2017), *Leefbaarheid in het Noordzeekanaalgebied - De beleving volgens de gebruikers*
- Rijp voor Groen (2006), *Ageren of agenderen; de inbreng van de Milieufederatie in het Masterplan Noordzeekanaalgebied*
- *Statuten Stichting Projectbureau Masterplan NZKG* (april 2001)
- Stichting Projectbureau Masterplan Noordzeekanaalgebied (maart 2021), *Jaarrekening 2020*
- Stuurgroep Visie Noordzeekanaalgebied (november 2013), *Visie Noordzeekanaalgebied 2040*