



Rijksdienst voor Ondernemend
Nederland

Samenwerking tussen industrie, overheden en omgeving in het Noordzeekanaalgebied

Eindrapport met inzichten uit de co-creatiepilot



Auteurs: Marc Rijnveld, Marleen zum Vörde sive Vörding, Amber Bosse (PM) en Hanneke Puts (TNO)
Met waardevolle bijdragen van: David Laws (UvA), Anne Loeber (VU), Hans Bekkers (Nieuw Script)
Ayla Karmat (Public Mediation) en alle deelnemers aan de co-creatiepilot.

In opdracht van: Marlies Kok en Martine Verweij
(Maatschappelijk Verantwoord Innoveren-Energie, RVO)

April 2022

Samenvatting

Het programma Maatschappelijk Verantwoord Innoveren-Energie (MVI-E) van de Topsector Energie heeft Public Mediation en TNO gevraagd om in een pilot te onderzoeken welke condities we kunnen creëren om industriële partijen bij de realisatie van klimaat- en energieprojecten te laten samenwerken met omgevingspartijen. In de periode oktober 2020 - december 2021 heeft een groep bedrijven, overheden, lokale maatschappelijke organisaties en bewoners die actief zijn in de IJmond hieraan deelgenomen.

De co-creatie pilot verliep langs twee sporen: 1) maandelijkse bijeenkomsten met bedrijven en overheden, waarin werd gereflecteerd op- en afgestemd over concrete klimaatprojecten, en 2) vier leerbijeenkomsten met partijen uit de IJmond waarin de onderlinge afhankelijkheden in beeld zijn gebracht, een dialoog is gestart en waarin is verkend hoe deze partijen vorm zouden kunnen geven aan co-creatie.

Gedurende de looptijd van de co-creatiepilot is het maatschappelijk debat over de gezondheidseffecten van de staalproductie in de IJmond sterk opgekomen. Uit de leerbijeenkomsten kwam naar voren dat de zorgen hierover worden herkend, maar dat deze zorgen over de gezondheid te weinig aan bod komen in de besluitvorming over klimaatprojecten en in de beleidsstrategieën voor de verduurzaming van de energievoorziening. Dat leidt tot grote zorgen bij groepen omwonenden die zich afvragen wie de verantwoordelijkheid neemt voor de bescherming van hun gezondheid. Inmiddels is gezondheid als randvoorwaarde gesteld voor de realisatie van projecten uit de Cluster Energiestrategie. Tegelijk zijn er ook zorgen dat de werkgelegenheid verdwijnt en dat de verduurzaming niet snel genoeg gaat.

De co-creatiepilot had een reflectief karakter, waarin de partijen -los van formele besluitvorming over projecten en beleidsstrategieën- hebben verkend in hoeverre zij afhankelijk zijn van elkaar, welke issues er spelen en hoe zij aankijken tegen de verschillende opgaven in de IJmond. Daaruit komt dat de onderlinge afhankelijkheden groot zijn, maar er geen proces is om tot bredere gebiedsafwegingen te komen. Deelnemers hadden de verwachting dat deze co-creatiepilot hen meer handelingsperspectief zou bieden om die afwegingen te kunnen maken. Tegelijk is er ook behoefte aan een “tussenruimte” waarin het niet over besluitvorming of participatie gaat, maar waar ruimte is voor reflectie. Dat kwam goed van pas toen de grote CCS projecten werden stopgezet en de industrie de beweging naar waterstof maakte. CC(U)S projecten zullen wel nodig blijven.

Vanuit onze praktijkervaringen komen we tot een handelingsrepertoire voor co-creatie dat in vergelijkbare situaties van pas kan komen.

- In de IJmond wordt onrecht gevoeld rond het thema gezondheid dat recht gezet moet worden om door te kunnen gaan met een energietransitie die op voldoende maatschappelijke steun kan rekenen. Het onderzoek van het OM en een eventuele rechtszaak zal geen bevredigende oplossing bieden voor dit gevoelige vraagstuk.
- Een gemeenschap heeft geen vastomlijnd idee van de toekomst. Pas als er grote veranderingen komen gaan mensen nadenken over wat dat voor hen betekent. Organiseer de besluitvormingsprocessen zodanig dat belanghebbenden de mogelijkheid hebben om hun stem te laten horen en om in procedures deel te nemen die open, eerlijk en transparant zijn. Bij voorkeur gekoppeld aan de bredere uitdagingen van de IJmond. Dat vraagt om afstemming van het handelen van overheden en bedrijven over hoe zij in gesprek gaan met elkaar en met omgevingspartijen.
- Om de transitie van de industrie te versnellen zal ook verbreding moeten worden gezocht. Dat kan door een gebiedsagenda te maken voor de IJmond waarin ook werkgelegenheid, gezondheid, woningbouw, natuur, recreatie en mobiliteit een plek krijgen. Bouw de agenda op met partijen in het gebied en organiseer een platform waarop partijen in overleg met elkaar de gebiedsagenda kunnen uitvoeren.

Deze rapportage beschrijft de gevolgde aanpak en hoe de co-creatiepilot is verlopen.

Inhoudsopgave

Betrekken samenleving duurzaamheidsopgave	6
<i>Doel co-creatiepilot</i>	7
De opdracht	7
Onze visie op de ontwikkelingen in het Noordzeekanaalgebied	8
Het belang van maatschappelijke betrokkenheid	9
Doel co-creatiepilot	9
<i>Leeswijzer</i>	10
Ontwikkelen van de co-creatiepilot	11
<i>Leren van en in de praktijk</i>	12
Basisbeginselen van leren	12
Uitgangspunten voor de co-creatiepilot	13
Kenmerken van de casuïstiek	14
<i>Verkennde fase initiatiefgroep: afbakening en leerbehoeften</i>	14
Twee projecten als praktijkvoorbeelden	15
Athos en Everest	15
<i>Interafhankelijkheden in het Noordzeekanaal-gebied: partijen hebben elkaar nodig</i>	16
Interafhankelijkheid in de theorie	16
Interafhankelijkheden in de praktijk	16
<i>Convening assessment</i>	19
Stakeholderanalyse	19
Aanpak interviews	20
Het in kaart brengen van gebiedsperspectief	20
Gebiedstekeningen	21
<i>Perspectieven op het gebied</i>	22
Geografische afbakening van het gebied	22
Perspectief op gebiedsfuncties	24
Het gebied in woorden	26
Organiseren leerprogramma in een veranderlijke context	27
<i>Ontwikkelingen in het gebied</i>	28
Logboek als basis	28
Learning History methode	28
Fasering gebeurtenissen	29
<i>Afstemming gebiedspartijen in kerngroep</i>	31
Behoefte aan afstemming	31
Geïntegreerd procesontwerp	31
Kritieke momenten	32

Afstemmen activiteiten: stapeling van afhankelijkheden	32
Chaos in de omgeving	33
Ongemakkelijke afhankelijkheid	33
Een programmatische gebiedsgerichte aanpak: goed idee?	33
Cluster Energie Strategie (CES)	34
Maatschappelijk verzet tegen Tata Steel	34
<i>Leerbijeenkomsten met brede groep gebiedspartijen</i>	<i>35</i>
Achtergrond en onderlinge samenhang	35
Werving deelnemers	36
Dynamische groep	37
Aanwezig bij leerbijeenkomsten	37
<i>Eerste leerbijeenkomst: interafhankelijkheden, april 2021</i>	<i>38</i>
Doel en voorbereiding	38
Programma eerste leerbijeenkomst	38
Opbrengsten	39
Dynamiek na afloop bijeenkomst	39
Zieke, volle IJmond	39
<i>Tweede leerbijeenkomst: gebiedsverkenning, juni 2021</i>	<i>41</i>
Doel en voorbereiding	41
Programma tweede leerbijeenkomst	41
Opbrengsten	41
Dynamiek tijdens bijeenkomst	43
<i>Derde leerbijeenkomst: dialoog, oktober 2021</i>	<i>44</i>
Doel en voorbereiding	44
Programma derde leerbijeenkomst	44
Opbrengsten	44
Dynamiek in en na afloop van bijeenkomst	45
Representatie bewoners	45
<i>Vierde leerbijeenkomst: onderhandelen, november 2021</i>	<i>46</i>
Doel en voorbereiding	46
Programma	46
Opbrengsten	47
Dynamiek voorafgaand aan bijeenkomst	47
Dynamiek tijdens bijeenkomst	48
<i>Reflecties</i>	<i>49</i>
Reflecties kerngroep	49
Reflecties van het procesteam	50
<i>Repertoire voor co-creatie</i>	<i>54</i>
<i>Bijlage - Hoe gaan we verder?</i>	<i>56</i>
Aanleiding	56
Toewerken naar een adaptief uitvoeringsprogramma	57
Governance	57
Hoe gaan we verder?	58
<i>Colofon</i>	<i>59</i>

Betrekken samenleving duurzaamheids- opgave



Doel co-creatiepilot

Het Klimaatakkoord bevat afspraken met de industrie om de emissie van CO₂ terug te dringen.¹ Onderdeel daarvan is een maatregelenpakket met als doel om de industriële transformatie in gang te zetten. Zowel de Sociaal-Economische Raad (SER) als de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) hebben geadviseerd om te zorgen voor een samenhangende aanpak van duurzaamheidsopgaven op regionaal niveau, waarbij de samenleving meer wordt betrokken bij die opgaven en oplossingen.² De transformaties spelen zich namelijk af in de regio:

“De vijf grote industriële clusters van Nederland positioneren zich – in wisselwerking met de omliggende regio – als mondiale koploperregio’s waar de schaa sprongen tot stand komen naar de industrie-van-de-toekomst: technologische doorbraken die substantiële kostendalingen, circulaire grondstoffeninzet, CO₂-reducties en exportkansen met zich brengen.”³

De uitdaging is om de transformatie in de industrie goed te verbinden met andere opgaven in een integrale uitvoeringspraktijk. Dat betekent dat industrieën, overheden en gebiedspartijen in de praktijk zullen moeten proberen om hun verschillende belangen, identiteiten en waarden te overbruggen.

De opdracht

Het programma Maatschappelijk Verantwoord Innoveren-Energie (MVI-E) van de Topsector Energie heeft ons gevraagd om in een pilot te onderzoeken welke condities we kunnen creëren om industriële partijen bij de realisatie van klimaat- en energieprojecten nog beter te laten samenwerken met omgevingspartijen die eigen belangen nastreven, zoals leefbaarheid, natuurontwikkeling en ruimtegebruik. In een zogenoemde co-creatiepilot van 15 maanden heeft een dynamische groep industriële partijen, overheden, lokale maatschappelijke organisaties en bewoners die actief zijn in de IJmond daarmee ervaring opgedaan. De verwachting is dat de werkwijze uiteindelijk nieuwe relationele capaciteiten voedt. Er zijn tijdelijke overlegstructuren ontstaan tussen partijen waarbij mensen zijn samengekomen om met elkaar in gesprek te gaan. Een werkwijze die mensen binnen organisaties stimuleert te erkennen dat er ook andere partijen zijn in het gebied met andere wensen en behoeften.

Voordat het programma met geïnteresseerde omgevingspartijen van start ging gaven een aantal grote bedrijven in het industriecluster Noordzeekanaalgebied aan dat zij geïnteresseerd zouden zijn om mee te doen aan de pilot. Een van de vele uitdagingen die zij zien is de maatschappelijke acceptatie van de industriële energietransitie. Er wordt namelijk een flink beroep gedaan op het incasservermogen van de omgeving door het afbreken en/of (om)bouwen van nieuwe installaties en het aanleggen van infrastructuur. Deze veranderingen vragen om grote investeringen en leiden tot intensieve samenwerking tussen de sectoren die nauw aan de industrie zijn gelinkt. Maar door de grote ruimtelijke impact is samenwerking daarbuiten ook noodzakelijk. In de IJmond en het Noordzeekanaalgebied zijn namelijk ook andere transformaties gaande op het terrein van stedenbouw, natuurontwikkeling, mobiliteit, gezondheid en leefbaarheid. De fysieke ruimte staat onder grote druk en de maatschappelijke acceptatie van nieuwe klimaatprojecten en energie-infrastructuur voor de industrie is niet vanzelfsprekend.

De maatschappelijke dynamiek in het IJmondgebied is centraal komen te staan in de co-creatiepilot. In dit gebied is onder andere de staalproducent Tata Steel gevestigd, te midden van de woonkernen van Wijk aan Zee, Beverwijk en Velsen, en nabij natuurgebieden, waaronder Kennemerland-Zuid. In de periode dat de co-creatiepilot is uitgevoerd (oktober 2020 tot en met december 2021) is sprake geweest van groeiend verzet tegen de negatieve gezondheidseffecten die samenhangen met de staalproductie. Dat kwam onder meer tot uiting in de aangifte door bewoners tegen bestuurders van Tata Steel bij het OM, onderzoek naar de gezondheidseffecten door de GGD, het opleggen van aanvullende maatregelen door het bevoegd gezag en een debat in de Tweede Kamer over de toekomst van de staalindustrie in Nederland. Dit maatschappelijke debat kwam ook terug in de co-creatiepilot.

¹ Klimaatakkoord, 2019.

² Ser (2019) Nationale Klimaataanpak, Rli (2019) De som der delen.

³ Ser (2019) *ibid*.

Onze visie op de ontwikkelingen in het Noordzeekanaalgebied

De verduurzaming van de industrie in het Noordzeekanaalgebied staat hoog op de agenda bij medewerkers van bedrijven en overheden. Dat vraagt om grote investeringen en om intensieve samenwerking tussen verschillende partijen in het hele gebied. De uitdaging daarbij is om de energietransitie in te passen in de omgeving en deze te verbinden met andere opgaven die relevant zijn voor bewoners en bedrijven. De legitimatie van het handelen van de industrie en de noodzaak om de omgeving als actieve partner te betrekken bij de verduurzaming van hun leefomgeving, zijn nauw verbonden met de maatschappelijke acceptatie van voorgenomen ontwikkelingen. De vraag is of dat andersom ook zo is. Voelen omgevingspartijen zich onderdeel van de transitieopgave in het Noordzeekanaalgebied?

Het industriële cluster Noordzeekanaalgebied is een *onvoorspelbaar* gebied. De fysieke ruimte staat onder druk. Hoe graag we het ook zouden willen, veel functies als wonen, industrie en natuur zijn lastig te combineren omdat de ruimte beperkt is. Met de aanwezigheid van de zeehavens is het bovendien ook een open gebied, dat verbonden is met ontwikkelingen in de wereldmarkt en daarmee meebeweegt. Met zoveel schuivende panelen (en bewegende doelen) neemt de onzekerheid over de toekomst toe. Er worden plannen in gang gezet, maar de uitkomsten laten zich moeilijk sturen; die ontstaan gaandeweg. In deze context is er toch behoefte om te investeren in de technologie en infrastructuur van morgen wat een spanning geeft tussen korte termijn daadkracht en langdurige afstemming met partijen die geraakt worden of zelf andere plannen hebben. Gedurende de pilot heeft die onzekerheid zich laten zien doordat de CO₂ klimaatprojecten abrupt zijn stopgezet.

Het Noordzeekanaalgebied is ook een kansrijk gebied dat door zijn ligging aan zee en in een verstedelijkt gebied als energetische draaischijf kan functioneren voor de aanlanding, opslag, doorvoer, conversie, productie, verdeling en gebruik van duurzame energie. Maar de verduurzaming van energie en de vergroening van de industrie zijn niet de enige opgaven. Omgevingspartijen hebben ook wensen en maken aanspraak op de ruimte. Dat vraagt om een ongekend grote mate van afstemming tussen sectoren en actoren. In een gebied met zoveel overkoepelende initiatieven, autonome bedrijven, vijf gemeenten, twee havenbedrijven en 1,1 miljoen inwoners is dat op zijn minst gezegd een uitdaging. Op bestuurlijk niveau is daarom een Bestuursplatform Energietransitie Noordzeekanaalgebied opgericht waarin overheden en bedrijven met elkaar afstemmen over o.a. de realisatie van de CO₂-, elektriciteits- en waterstofinfrastructuur. Maar er is meer nodig dan een platform om op deze schaal kansen te benutten en opgaven met elkaar te verknopen.

Dit brengt ons bij de centrale vraag van onze opdracht:

“Hoe vergroten we de vaardigheden van overheden en industriële partners in het Noordzeekanaalgebied om in een generatieve dialoog en samenwerking met ‘de omgeving’ te komen bij de realisatie van duurzame energie- en klimaatprojecten?”

Het onderzoek naar de governance van het NZKG laat zien dat de gangbare benaderingen en instrumenten niet voldoende zijn om de inherente onzekerheid van de transitie in het Noordzeekanaalgebied te temmen en te beheersen.⁴ De fragmentatie van de aanpak van beleidsproblemen is groot en doet geen recht aan de dynamiek en onvoorspelbaarheid van de ontwikkelingen en netwerkrelaties in het gebied. Gezien deze onzekerheden van (technologische) ontwikkelingen, is ons advies om de centrale vraag voor interactie met beoogd deelnemers uit het Noordzeekanaalgebied toe te spitsen op:

“Hoe gaan overheden, bedrijven en samenleving in het Noordzeekanaalgebied samen vorm en inhoud geven aan de duurzaamheidsopgaven?” Of kort gesteld: “Hoe kunnen zij het samen doen?”

⁴ Teisman, G. e.a. (2021) Governance Novi-NZKG.

Het belang van maatschappelijke betrokkenheid

De wens om samen met de omgeving vorm en inhoud te geven aan de duurzaamheids-opgaven in het gebied hangt nauw samen met de zoektocht naar acceptatie en legitimatie van de industriële transformatie. Betrokkenheid van de samenleving is een belangrijk thema in het Klimaatakkoord en het discours over de energietransitie. In het algemeen wordt aangenomen dat participatie vanuit de omgeving bijdraagt aan een effectiever en gelegitimeerd duurzaamheidsbeleid. Maar maatschappelijke betrokkenheid betekent meer dan het organiseren van draagvlak of het uitoefenen van het recht op inspraak; het betekent dat omgevingspartijen bijdragen aan het oplossen van de duurzaamheidsopgaven. Tegelijkertijd blijkt uit onderzoek dat industriële bedrijven sceptisch zijn over de meerwaarde van maatschappelijke betrokkenheid.⁵ Dat is niet zonder reden. Het betrekken van omgevingspartijen bij plannen brengt risico's met zich mee, met averechtse effecten zoals bijvoorbeeld publieke weerstand en conflict.⁶

In het algemeen kan de sceptische houding van industrieën tegenover omwonenden (en vice versa) makkelijk omslaan in cynisme en daarmee gaat de gelegenheid verloren om kansen te verzilveren die voor ons liggen.⁷ De spanningen tussen bewonersgroepen, industrie en overheden in de IJmond zijn groot. De emissies vanuit de staalindustrie (grafietregens), het aanleggen van nieuwe sluizen en het bouwen van windmolens in de duinen waarmee omwonenden dagelijks worden geconfronteerd, hebben de aandacht gericht op gezondheid en leefbaarheid. Het is niet lastig om voor te stellen dat dit voor veel omwonenden en gemeenten belangrijkere thema's zijn dan de abstracte transformatie naar een duurzame industrie om de gestelde klimaatdoelstellingen te realiseren. Onlangs nog kwam uit het 'Inwonersonderzoek naar de leefomgeving in regio IJmond' naar voren dat een groot aantal bewoners zich veel zorgen maakt over hun gezondheid (54% van de bewoners in de IJmond tegenover 18% van alle Nederlanders).⁸

En dat deze zorgen in de gemeenten Beverwijk (63%) en Velsen (54%) significant groot zijn. Bijna de helft denkt bovendien dat Tata Steel de grootste veroorzaker is van de gezondheidsproblemen in de regio (p. 8). Als er onvoldoende aandacht is voor de belangrijkste zorg van bewoners in een gebied, dan bestaat er een groot risico dat bewoners zich niet serieus genomen voelen omdat hun zorgen in de formele afwegingen over klimaatprojecten geen rol spelen.⁹ In de co-creatiepilot is dit steeds weer op tafel gekomen en kunnen we constateren dat er op dat vlak ruimte voor verbetering is.

Doel co-creatiepilot

Met de co-creatiepilot hebben we een mogelijkheid willen bieden voor partijen in het industriecluster Noordzeekanaalgebied om de omgeving pro-actiever te betrekken bij de grote duurzaamheidsopgaves waar zij gezamenlijk mee aan de slag moeten en willen. Het programma van de co-creatiepilot was niet sec gericht op projectontwikkeling, maar zocht eerder de ruimte op tussen de projecten. Het leerprogramma is bedoeld om gezamenlijk na te denken over een passende strategie voor omgevingsmanagement en te oefenen met nieuwe vormen van structurele en transparante dialoogvoering tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving in de voorbereiding en uitvoering van beoogde projecten.

⁵ Balemans, Breembroek en Kok (2020).

⁶ Cuppen, E. (2018) The value of social conflicts. Critiquing invited participation in energy projects, p. 28-32.

⁷ Forester, J. (2009). Dealing with differences: Dramas of mediating public disputes.

⁸ Ipsos (2021) Inwonersonderzoek naar de leefomgeving in regio IJmond.

⁹ Pesch, U., Correlie, A., Cuppen, E. (2017) Energy justice and controversies: Formal and informal assessment in energy projects.

Leeswijzer

Deze rapportage beschrijft onze bevindingen van de co-creatiepilot Noordzeekanaal-gebied die heeft gelopen tussen november 2020 en december 2021. We beschrijven wat we hebben gedaan met de betrokken partijen, wat er in de omgeving gebeurde en reflecteren daarop vanuit een aantal theoretische basisprincipes die we als uitgangspunt voor onze manier van werken hebben genomen. Daarnaast gaan we ook in op onze eigen reflecties als procesteam. Door de ervaring die we met de omgeving samen hebben opgebouwd te delen met anderen willen we bijdragen aan de ontwikkeling van een handelingsrepertoire voor professionals die bij de realisatie van klimaat- en energieprojecten beter kunnen (leren) samenwerken met omgevingspartijen die belangen nastreven, zoals leefbaarheid, natuurontwikkeling en ruimtegebruik.

We houden in deze rapportage in grote mate een chronologische benadering aan en volgen daarmee de processtappen die gedurende het jaar zijn gezet. Voor het rapport hebben wij de co-creatie pilot opgedeeld in drie delen. Het eerste deel betreft de aanleiding en opdrachtverlening en ons assessment. In het volgende deel, lopen twee parallelle sporen: er worden kleine, maandelijkse afstemmingsbijeenkomsten gehouden met een groep kernpartijen gedurende het jaar, naast vier leerbijeenkomsten met een brede groep omgevingspartijen. De laatste hoofdstukken vormen deel 3; de reflectie en het ontwikkelen van het repertoire voor samenwerking tussen industrie, overheid en omgeving. In werkelijkheid liepen deze sporen veel meer door elkaar. Dit valt ook te zien in de 'Learning History' met bijbehorende tijdlijn van Hoofdstuk X*. Hierin zijn verschillende processtappen te zien, maar ook gebeurtenissen in de context die van invloed zijn geweest op de co-creatiepilot. Op de volgende pagina is ook een schematische weergave te zien van het programma van de co-creatiepilot.

September 2020 – maart 2021

Maart 2021 – december 2021

Rapport januari – maart 2022

Afbakening met initiatief groep	Interviews gebiedspartijen	Afstemming gebiedsactiviteiten kleine groep	Leerbijeenkomsten grotere groep samen leren en reflecteren	Reflectie
3 kick off bijeenkomsten	Perspectieven ophalen	Onderlinge afhankelijkheid	Perspectieven herkennen	Wat is er veranderd in het gebied
Procesvoorstel en spelregels	Inzicht in interafhankelijkheid	Behoeft concrete handvatten	Leren luisteren	Handelingsperspectief ontwikkelen
Tussentijds 1-op-1 contact	Inzicht in gebiedsthema's	Pre-constructie sessies 12 februari en 5 maart	Dialog voeren	Theoretische kaders
		Maandelijks bijeenkomsten april - december 2021	Onderhandelen	

Ontwikkelen van de co-creatiepilot



Leren van en in de praktijk

Om te ontdekken wat de meerwaarde is van een vroegtijdige structurele en transparante dialoog tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving, is het zaak dat partijen in de praktijk met elkaar aan de slag gaan. Bij de vormgeving van de co-creatiepilot hebben we gewerkt vanuit een aantal basisbeginselen die een relatie hebben tot 'leren'. In dit hoofdstuk bespreken we welke uitgangspunten we hebben toegepast bij het ontwikkelen van de pilot.

Basisbeginselen van leren

De volgende beginselen zijn de startmotor van het ontwerp van het programma. Hoewel een deel van het programma gedurende de co-creatiepilot ontstond als reactie op de dynamiek in de praktijk, hanteerden we de volgende drie uitgangspunten:

- **Kennis delen en reflectie:** 'Leren' in de context van het bouwen aan een structurele en transparante dialoog tussen overheid, bedrijfsleven en samenleving heeft twee betekenissen. Enerzijds betekent het je voordeel doen met de inzichten die partners en andere partijen ontwikkelen, en die relevant kunnen zijn voor jezelf (kennis delen). Anderzijds betekent het reflectie op de eigen werkwijze, op de aannames en ideeën over problemen, oplossingen en de eigen rol bij het adresseren daarvan, al dan niet in gang gezet door wat andere partijen aanreiken (reflecteren).
- **Anders doen in de praktijk:** Het verbinden van de co-creatiepilot met de praktijk opent mogelijkheden voor vormen van leren die invloed kunnen hebben op de onderliggende waarden van deelnemers en daarmee ook hun handelen. Bijvoorbeeld door een verandering in de vooroordelen die partijen hebben over elkaar en/of de situatie. Gesprekspartners voelen zich verbonden met elkaar en zijn bereid om nieuwe, onverwachte en ongedachte mogelijkheden samen te verkennen: in een zogenaamde 'generatieve dialoog'.¹⁰
In de praktijk waarin deze vorm van dialoog wordt opgezocht en gestimuleerd gaat het dus niet alleen om inhoud, maar ook om context, proces en actie. Kortom, leren en 'anders doen' zijn in de praktijk intrinsiek verweven.
- **Confrontatie tussen verschillende perspectieven:** Een belangrijke voorwaarde voor 'anders doen' is confrontatie met andere perspectieven. De betrokkenheid van een diverse groep deelnemers, die zowel bestaat uit professionals als uit omwonenden en maatschappelijke groepen, is daarvoor essentieel, maar gebeurt doorgaans niet vanzelf. De co-creatiepilot is ingericht om onder andere deze confrontatie in een veilige omgeving te faciliteren. We zijn gericht op een aanpassing van het handelen door processen van 'tweede-orde leren'.¹¹ Dit komt veelal tot stand in sociale processen, waarin deelnemers onverwachte of onwelgevallige informatie bij elkaar onder de aandacht kunnen brengen. Tegelijkertijd biedt tweede-orde leren een mogelijkheid tot samenwerken: het is op dit niveau van interactie dat een partij zijn eigen plannen kan gaan zien en begrijpen in het licht van ideeën, aannames en plannen van anderen, in een vorm die ook wel 'generatief communiceren' wordt genoemd.¹²

De co-creatiepilot biedt een *tussenruimte*¹³ waarin partijen op een veilige manier met elkaar kunnen leren en oefenen om 'anders te gaan doen'. Daartoe hebben we binnen de co-creatiepilot verschillende activiteiten aangeboden en uitgevoerd die het samen leren hebben bevorderd. Het is nog belangrijk te vermelden dat in die tussenruimte geen besluiten werden genomen en er geen sprake was van formele participatie. Dat creëerde de mogelijkheid om 'andere gesprekken dan anders' te voeren.

¹⁰ Greenwood, D. J., Levin, M. (2007). Introduction to Action Research: Social Research for Social Change.

¹¹ Argyris, C. (2003) A life full of learning, p. 1178-1192

¹² Scharmer, O. (2009). Theory U: Leading from the future as it emerges.

¹³ Geert Teisman omschrijft dat als een niet-geïstitutionaliseerde vorm van samenwerking.

Uitgangspunten voor de co-creatiepilot

De co-creatiepilot is ontworpen als een product van én voor de deelnemers aan het leerprogramma. Het is belangrijk dat zij betrokken zijn en een gevoel van eigenaarschap ontwikkelen. De belangrijkste uitgangspunten voor de co-creatiepilot zijn:

- **Lopende projecten als focuspunt:** Een casus-georiënteerde benadering speelt een belangrijke rol in het leren en in het ontwikkelen van nieuwe vormen van samenwerking tussen industrie, overheden en omgeving bij de duurzaamheids-opgaven in het Noordzeekanaalgebied. Een concreet project uit de praktijk van de deelnemers aan de co-creatiepilot geeft een vertrekpunt om beter te begrijpen waar en hoe verschillende opvattingen, percepties, oplossingen, en vragen over legitimiteit bij elkaar komen. Door te beginnen in de actuele praktijk van de deelnemers en daarop te reflecteren, worden ze ‘onderzoekers van hun eigen praktijk’. De deelnemers aan de pilot vervullen een actieve rol bij het zoeken naar oplossingen voor de problemen die zij zelf ervaren en zetten de benodigde verandering met de omgeving zelf in gang.
- **Deelnemers zijn onderdeel van hun organisatie (embedded agents):** Wij gaan ervan uit dat de deelnemers zijn ingebed in hun bedrijven, organisaties, instellingen, verenigingen en gezinnen. Deze achterbannen kunnen het lastig maken om het geleerde zomaar mee naar ‘huis’ te nemen en toe te passen in de praktijk. Dit wordt ook wel beschreven als de paradox van *embedded agency*: als actoren ingebed zijn in een institutioneel veld en onderworpen zijn aan regels, normatieve- en cognitieve processen die hun interesses en identiteit bepalen, hoe kunnen ze zich dan nieuwe praktijken voorstellen en vervolgens anderen zover krijgen deze toe te passen?¹⁴
De deelnemers aan de co-creatiepilot zullen inzien dat leren een (inter)persoonlijk proces is waarbij de diversiteit van andere deelnemers helpt om perspectieven te verbreden. De verbrede perspectieven worden vervolgens mee teruggenomen naar de bedrijven, organisaties, instellingen, verenigingen, gezinnen en netwerken waar de deelnemers onderdeel van zijn. Het ontwikkelen van een nieuwe praktijk binnen die bedrijven en organisaties is echter een langdurig proces dat ook ongemak en frustratie met zich meebrengt voor de individuen die vanuit hun deelname aan de pilot een veranderbeweging in gang willen zetten. In de co-creatiepilot willen we dat ongemak niet uit de weg gaan.
- **Van een goed idee naar een beter idee:** We gaan uit van de kracht van lopende initiatieven en starten geen nieuwe projecten. De deelnemers van de co-creatiepilot vanuit de hoek van de industrie hebben een aantal CO₂-afvang en -opslag-projecten die zij tot ontwikkeling willen brengen. Het uitgangspunt is dat deze projecten een goed idee zijn en bijdragen aan de verduurzaming van het industriecluster. Tegelijkertijd realiseert de industrie zich dat zij deze projecten niet alleen kunnen ontwikkelen en daarvoor andere partijen in hun omgeving nodig hebben. Om die mee te krijgen helpt het om een projectidee te verbeteren en te verbinden aan andere opgaven.
- **Wij hanteren een pragmatistische benadering:** Het pragmatisme is actiegericht en benadert vraagstukken vanuit de verbinding met de praktijk. Het uitvoeren van een pilot vanuit een pragmatistische benadering past goed bij het streven om middels dialoog met gebiedspartners te komen tot het realiseren van complexe opgaven. In situaties waarin bestaande benaderingen en instrumenten niet toereikend zijn, bieden actieonderzoek¹⁵ en het stimuleren van processen van leren en reflecteren een effectief alternatief. Het pragmatisme legt als filosofische stroming sterk de nadruk op het constant veranderen van de wereld en van kennis, waarbij handelen en denken in dienst staan van het oplossen van praktische problemen. Een abstract idee zoals ‘duurzaamheid’ krijgt pas betekenis als het in de praktijk tot handelen leidt en vorm krijgt in een context die terugpraat (reflecteert).
- **Pilot voor het ontwikkelen van vaardigheden:** Naast leren in en met de praktijk herkennen we ook leerbehoeften bij onze opdrachtgever, in de tweede ring. Het MVI-Energie programma van de Topsector Energie heeft dit programma opgezet gericht om te zorgen voor het vergroten van het handelingsvermogen (vaardigheden) van partijen in de industriële clusters, ook buiten de grenzen van hun eigen organisaties. Deze pilot is een tussenruimte om zaken voor elkaar te krijgen die bedrijven alleen niet kunnen realiseren. De leerbehoefte vanuit het Programma MVI-E vervullen we door regelmatig met de opdrachtgever te reflecteren op de ervaringen en inzichten uit de co-creatiepilot. Wat zien we in het Noordzeekanaalgebied en in de co-creatiepilot gebeuren? Zien we blokkades? Wat betekent dit voor de bedrijven, overheden en andere betrokkenen? En ook: hoe kunnen andere industrie-clusters profiteren van de inzichten in het Noordzeekanaalgebied?

¹⁴ Garud, R., Hardy, C., & Maguire, S. (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue, p. 957-969.

¹⁵ Coghlan, D., & Brydon-Miller, M. (Eds.). (2014). *The SAGE encyclopedia of action research*.

Kenmerken van de casuïstiek

In de bovengenoemde uitgangspunten wordt verwezen naar het gebruik van bestaande projecten als casuïstiek voor de co-creatiepilot. De projecten die gebruikt worden in het programma moeten in elk geval:

- Specifiek zijn over de gewenste toekomstige verandering;
- Gebaseerd zijn op de praktische uitdaging om iets te realiseren dat verbonden is met de fysieke leefwereld;
- Belangrijk en herkenbaar zijn voor de deelnemers van de co-creatiepilot.

Daarnaast moet de manier waarop wordt omgegaan met het project binnen de pilot:

- Niet conflict- of risicomijdend zijn, maar juist aansporen om op een andere manier met risico of een (potentieel) conflict om te gaan;
- Gericht zijn op een alternatieve ervaring, als industriële bedrijven en overheden echt verandering willen dan moet je dat in de pilot ook kunnen ervaren;
- Zorgen voor voldoende ruimte en vertrouwen om zorgen en uitdagingen die partijen zien in relatie tot het project met elkaar te delen.

Verkennde fase initiatiegroep: afbakening en leerbehoeften

Om zo goed mogelijk aan te sluiten bij de leerbehoeften van betrokken gebiedspartijen, heeft een intensieve verkennende opstartfase plaatsgevonden met een initiatiegroep. Deze initiatiegroep bestond uit de partijen die vanaf het allereerste begin betrokken zijn geweest bij uitvraag en afbakening van de co-creatiepilot voor het Noordzeekanaal-gebied. Deze periode liep van oktober tot en met december 2020. De initiatiegroep bestond uit medewerkers van de volgende organisaties: Projectbureau Noordzeekanaal-gebied, Tata Steel Nederland, Gasunie, Port of Amsterdam, het (voormalige) Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, het Programma MVO-E van Topsector Energie en RVO (als opdrachtgever). In deze opstartfase is met de initiatiegroep besproken wat de belangrijkste thema's zijn die in het gebied spelen, wat de leerbehoeften zijn van de initiatiegroep, welke andere gebiedspartijen betrokken zouden moeten worden bij de uitvoering van de co-creatiepilot en welke procesafspraken partijen onderling wilden maken om een zo veilig en open mogelijk leerklimaat tot stand te brengen. De initiatiegroep had drie bijeenkomsten nodig om de contouren van de co-creatiepilot gezamenlijk vast te stellen. Aan het eind van deze opstartfase hebben we drie afspraken gemaakt:

- **Assessment:** We starten met een onderzoek naar interafhankelijkheden om in kaart te brengen welke thema's, ontwikkelingen en dilemma's zich voordoen in het gebied en welke afhankelijkheidsrelaties tussen deze thema's, ontwikkelingen, issues en alle betrokken partijen bestaan. De veronderstelling van Public Mediation en TNO was dat dit belangrijke basisinformatie zou opleveren voor de programmering van de brede leerbijeenkomsten en selectie van leermethoden;
- **Vier brede leerbijeenkomsten:** We organiseren een serie van vier brede leerbijeenkomsten met en voor alle gebiedspartijen die zijn geïnteresseerd om mee te doen, waarin we alle opgehaalde informatie rondom interafhankelijkheden delen en bespreken en van daaruit verkennen hoe gebiedsinteractie verder kan worden vormgegeven;
- **Maandelijks overleg:** We hebben een maandelijks overleg met de initiatiegroep, aangevuld met lokale partijen die nodig zijn voor de realisatie van twee CO₂ klimaatprojecten in de regio. Het doel van dit overleg is om (communicatie)activiteiten en formele processen op elkaar af te stemmen en te reflecteren op actuele ontwikkelingen. Deze groep zijn we 'de kerngroep' gaan noemen.

Daarnaast sprak de groep een aantal spelregels met elkaar af voor de samenwerking binnen de co-creatiepilot. Steeds als er nieuwe mensen geïntroduceerd werden in de groep, herhaalden we de spelregels en toetsten we of ze nog altijd actueel waren of wellicht moesten worden aangepast. De belangrijkste spelregels waren: binnen de groep houden, afstemming communicatie en 'open en eerlijk'.

Binnen de groep houden

Alles wat onderling gedeeld wordt tijdens (online) bijeenkomsten met deze groep blijft binnen de groep. Zou houden we het veilig.

Open en eerlijk

Laten we ongemak met elkaar delen, bijvoorbeeld als je merkt dat je begint af te haken, een ander tempo of gesprek verwacht, etc. Zo houden we elkaar 'aan boord'.

Afstemmen communicatie

Wil je toch iets delen buiten de groep? Zoek eerst even contact met degene die iets inbracht, om af te stemmen wat/hoe dat gedeeld kan worden. Zo voorkomen we verrassingen.

Twee projecten als praktijkvoorbeelden

Dertig bedrijven in het Noordzeekanaalgebied hebben enkele maanden voor de start van de co-creatiepilot projectplannen voorgesteld die bijdragen aan de doelstelling uit het Klimaatakkoord van 49 procent minder CO₂-uitstoot in 2030. Deze waren opgetekend in het Regioplan.¹⁶ In de tijd dat we van start gingen met de initiatiefgroep bevonden twee van deze klimaatprojecten zich in een vroege fase van ontwikkeling: Athos en Everest, de eerste gericht op CO₂ afvang uit de staalproductie van Tata Steel, de tweede gericht op opslag van CO₂ onder de zeebodem. Het project Athos was één van de prominente klimaatprojecten in het Noordzeekanaalgebied en werd gezien als essentieel project vanwege de grote bijdrage aan het behalen van de klimaatdoelstellingen en het bijdragen aan decarbonisatie bij de andere industrie-clusters. Een haalbaarheidsstudie in 2019, uitgevoerd door Gasunie, EBN, Port of Amsterdam en Tata Steel Nederland liet zien dat een CCUS-netwerk¹⁷ technisch realiseerbaar zou zijn en zij wilden vaart maken met de realisatie van deze projecten.

Athos en Everest

Vanuit de pragmatistische benadering - een van de uitgangspunten voor de co-creatiepilot - waren deze projecten een geschikte keuze om 'anders doen' te verkennen: hoe krijgt samenwerking tussen industrie, overheid en omgeving vorm in de ontwikkeling en uitvoering van deze concrete projecten? De projecten waren belangrijk voor de partijen én de realisatie van de projecten was nog niet gestart. De dynamische context in het Noordzeekanaalgebied maakte het noodzakelijk om bij de realisatie van deze projecten ook gebruik te maken van de perspectieven van relevante omgevingspartijen. Daar bood deze co-creatiepilot gelegenheid voor. De vroege fase waarin de projecten zich bevonden zorgde er bovendien voor dat er tijd was om onderzoek te doen naar de onderlinge samenhang tussen de activiteiten, projecten, beleidsstrategieën (zoals de NOVI, RES en CES) en andere opgaven in het gebied. De initiatiefgroep was immers niet autonoom maar zeer afhankelijk van andere partijen om de projecten tot uitvoering te kunnen brengen. Onze aanname was dat het de samenwerking met omgevingspartijen ten goede zou komen als de initiatiefgroep zich bewust zou worden van deze onderlinge afhankelijkheden.

¹⁶ Regioplan Noordzeekanaalgebied, 2020

¹⁷ Dit staat voor: Carbon Capture Usage and Storage

Interafhankelijkheden in het Noordzeekanaalgebied: partijen hebben elkaar nodig

Bij de duurzaamheids- en gezondheidsvraagstukken in het Noordzeekanaalgebied is een veelheid aan actoren betrokken. Economen, technici, (sociale) wetenschappers, natuurorganisaties, bestuurders, beleidsmakers, industrie, waterbeheer, gebruikers, bewoners, enzovoorts, werken samen aan de duurzaamheidsopgaven in het gebied. Het bedenken en implementeren van oplossingen is dus afhankelijk van samenwerking, aangezien het de grenzen overstijgt van afzonderlijke organisaties en personen. Denk daarbij aan toeleveranciers/afnemers in de CO₂ keten, vergunning- en subsidieverlening voor klimaatprojecten door overheden, broedgebieden voor meeuwen op industrieterreinen, een leefbare woonomgeving voor werknemers, specialisatie in onderdelen van industriële processen, etc. Gebiedspartijen zijn onderling van elkaar afhankelijk om gezamenlijke uitdagingen het hoofd te bieden. In de samenwerking krijgen zij te maken met de omgang van verschillende soorten kennis en wederzijdse afhankelijkheid, zowel voor de structurering van het vraagstuk als alternatieven voor actie. Om deze reden is er in het begin van de co-creatie-pilot gekozen om onderzoek te doen naar de interafhankelijkheden die spelen in het gebied. We hebben dit gedaan door het uitvoeren van een *convening assessment*; een methode waarbij het structureren van het vraagstuk centraal staat en de bereidheid om deel te nemen wordt getoetst. In dit hoofdstuk beschrijven we waarom het belangrijk is dat gebiedspartijen zich bewust worden van hun afhankelijkheid van anderen, hoe we het onderzoek hebben vormgegeven en welke informatie dit heeft opgebracht voor het leerprogramma.

Interafhankelijkheid in de theorie

De notie van interafhankelijkheid komt oorspronkelijk uit de ontwikkelingspsychologie. Hier wordt de beleving van interafhankelijkheden door een individu gezien als de voltooiing van een groei- of ontwikkelingsproces naar volwassenheid in het wederkerig geven en ontvangen in sociale situaties.¹⁸ Interafhankelijkheid wordt beschouwd als een van de belangrijkste vormgevende processen van sociale organisatie. Door het erkennen van interafhankelijkheden kunnen actoren leren om onevenwicht en verschillen tussen partijen te accepteren en daarmee sociale dilemma's te aanvaarden. Deze aanvaarding leidt vervolgens tot een flexibele en evaluerende houding die bijdraagt aan duurzame interactiepatronen tussen personen en organisaties.

Wanneer er bij organisaties wederzijdse erkenning is voor ieders belang, probleem perspectief, sociale identiteit en bijdrage aan de gewenste oplossing, ligt samenwerking meer voor de hand. Maar voordat gebiedspartijen daadwerkelijk begrijpen hoe de bijdragen van de verschillende betrokkenen elkaar onderling aanvullen en tot gemeenschappelijke actie kunnen leiden, doorlopen zij een lang leerproces van persoonlijk reflectie en het gezamenlijk onderzoek van alternatieven. Het streven is niet dat consensus bereikt wordt of dat verschillen uitgevlakt moeten worden. Het gaat juist om de erkenning van eigenheid en identiteit van alle betrokkenen als deel van een groter geheel.¹⁹ Het zien van onderlinge verschillen en het bewustzijn dat achter verschil belangrijke informatie over ieders waarde zit, is essentieel om te komen tot nieuwe en creatieve oplossingen voor complexe vraagstukken. De spanning die een conflict kan opleveren is nodig om bewustzijn te vergroten voor dat wat 'ingesloten' moet worden in de uiteindelijke oplossing.

Interafhankelijkheden in de praktijk

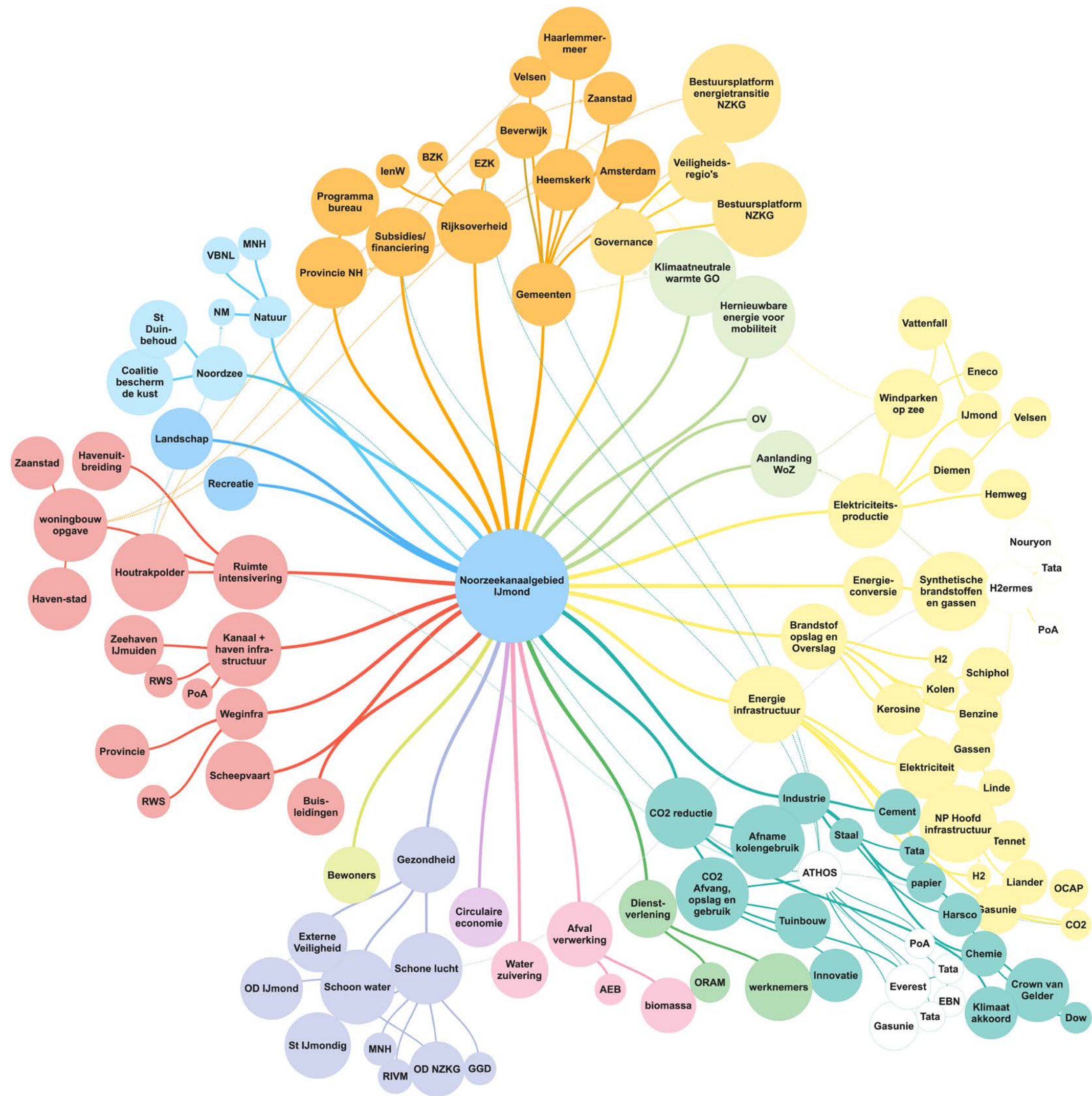
Het Noordzeekanaalgebied kenmerkt zich door een grote verscheidenheid aan gebiedsfuncties, partijen, opgaven, samenwerkingsverbanden en ontwikkelingen die elkaar beïnvloeden en wederzijdse invloed uitoefenen op de duurzaamheidsopgave. Tijdens de eerste bijeenkomsten met de initiatiefgroep (zie vorig hoofdstuk) kwam al snel op tafel hoeveel interafhankelijkheden het gebied kent: tussen ambities en ontwikkelingen, tussen projecten en partijen, tussen fysieke plekken en zelfs tussen heden, verleden en toekomst.

¹⁸ Bouwen, R., Taillieu, T. (2004). Multi-party collaboration as social learning for interdependence: developing relational knowing for sustainable natural resource management.

¹⁹ Craps et al. (2004). Samen overleven: relationele afstemming van nieuwe interafhankelijkheden tussen multiple actoren.

Ook onze analyse van de vele beschikbare beleidsdocumenten en media-uitingen over het Noordzeekanaalgebied liet een wirwar zien aan thema's, issues, partijen en relaties. De 'paardenbloem' op de volgende pagina visualiseert die wirwar van alles wat speelt in het gebied. Naar aanleiding van onze eerste analyse zetten stelden wij een onderzoek naar alle interafhankelijkheden in het gebied voor als tussenstap bij het bepalen van effectieve interactie- en participatiestrategieën rond concrete projecten. Deze tussenstap was nodig om de opgaven in de IJmond beter te kunnen structureren. Hoewel de initiatiegroep het liefst al een concreet project en cluster van projecten had willen kiezen om de interactie met de omgeving voor te bereiden, hadden zij tegelijkertijd nog onvoldoende helderheid over met wie en waarover zij precies de interactie wilden aangaan.

De initiatiegroep erkende dat er vele interafhankelijkheden zijn en dat het zinvol is om daar een beter begrip van te krijgen. Tegelijkertijd bestonden zorgen over het tempo en de aansluiting van datgene wat we doen binnen de co-creatiepilot en de parallelle projectontwikkelingen vanuit de bedrijven. De initiatiegroep had juist de behoefte om de gewenste interactie met de omgeving te organiseren rondom concrete projecten. De eerste voorbereidingen waren daartoe al in gang gezet. Terwijl de interafhankelijkheden juist vroegen om een meer integrale aanpak in de communicatie met de omgeving én in de ontwikkeling van individuele projecten. Balans houden tussen 'analyse en actie', 'leren binnen de pilot' en 'concrete projecten ontwikkelen in de dagelijkse praktijk' bleven tijdens de gehele co-creatiepilot belangrijke aandachtspunten.



Convening assessment

Om een gedegen beeld te krijgen van de interafhankelijkheden in het gebied en de issues die spelen, hebben we een *convening assessment* uitgevoerd. Dat is een methode om het vraagstuk te structureren en de bereidheid te toetsen bij partijen om deel te nemen aan een gezamenlijk traject, waarbij we op zoek gaan naar:

- **Belangrijkste gebiedspartijen:** wie stukjes van de puzzel in handen heeft;
- **Thema's en issues:** welke onderwerpen zijn van belang voor de gebiedspartijen;
- **Eventuele beperkingen:** wat zouden institutionele, financiële, materiele, of andersoortige beperkingen kunnen zijn voor gebiedspartijen om mee te doen aan een gezamenlijk proces;
- **Voorwaarden voor samenwerking:** welke omstandigheden er nodig zijn voor de gebiedspartijen om toe te werken naar meer samenwerking in het gebied.

Omdat de resultaten van het assessment veel informatie opleverde over hoe de verschillende gebiedspartijen tegen het gebied aankijken, heeft de analyse die hieruit volgde gediend als de basis voor het samen leren in de co-creatiepilot.

Netbeheerders	Belangen-organisaties	Ministeries	Bedrijven	Overheids-diensten	Lokale overheid	Overig
Gasuni Tennet Liander	Stichting IJmondig Stichting Duinbehoud Milieuplatform IJmuiden Noord	Infrastructuur en Waterstaat Economische Zaken Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-relaties	Tata Steel Zeehaven IJmuiden Crown van Gelder ENGIE Vattenfall Nouryon Harsco HVC EBN Havenbedrijf Amsterdam	Omgevingsdienst IJmond Omgevingsdienst NZKG Rijksvastgoed-bedrijf	Provincie NH • Gedeputeerde • Adviseur • MRA Gemeente Velsen Gemeente Beverwijk Gemeente Amsterdam (MRA)	Energiek Velsen Projectbureau NZKG ORAM

Stakeholderanalyse

De eerste stap was het in kaart brengen van de relevante gebiedspartijen, de stakeholderanalyse, op basis waarvan we interviews zullen houden. De lijst met gebiedspartijen is opgesteld op basis van analyse van een grote hoeveelheid beleidsdocumenten, nieuwsberichten en publicaties. Vervolgens hebben we de initiatiefgroep gevraagd of zij nog aanvullingen hadden. De geïdentificeerde gebiedspartijen zijn vervolgens benaderd met de vraag of zij bereid waren mee te werken aan een interview als onderdeel van het assessment. Via de interviews konden we een beter beeld krijgen van wat er speelt in het Noordzeekanaal-gebied en wie daarbij betrokken is, of zou moeten zijn. Daarnaast waren de interviews een middel om mensen te enthousiasmeren deel te nemen aan de leerbijeenkomsten die we binnen de co-creatiepilot zouden organiseren. We nodigden de geïnterviewden uit om deel te nemen aan de leerbijeenkomsten. Het streven was immers om binnen de leerbijeenkomsten van de co-creatiepilot een evenwichtige dialoog te voeren en te zorgen voor een zo breed mogelijke vertegenwoordiging van alle verschillende perspectieven en belangen in het gebied. Een diverse groep deelnemers die al die verschillende perspectieven inbrengt is daarvoor bijzonder waardevol.

Aanpak interviews

In de interviews stond onze zoektocht naar de interafhankelijkheden tussen functies en partijen centraal. Daarbij was het belangrijk om te ontdekken welke kansen en uitdagingen gebiedspartijen zagen in het gebied en de verduurzamingsopgave die hier ligt vanuit hun eigen perspectief en rol. Middels een sneeuwbal-effect-aanpak (starten met initiatiefgroep en elke respondent vragen wie we nog meer zouden moeten interviewen) interviewden we 55 verschillende mensen uit 34 verschillende organisaties (figuur x). Vanwege de geldende corona-maatregelen in het eerste kwartaal van 2021 vonden de interviews online plaats.

We startten de interviews met algemene vragen, zoals de relatie van de respondent met het gebied en waar – of tegen wie – ze vaak aanlopen bij het uitvoeren van hun werk of hun alledaagse leven in het Noordzeekanaalgebied. Aangezien we een breed palet van mensen spraken (vanuit het bedrijfsleven, de overheid of juist vanuit de vele belangen die in het gebied spelen zoals natuur en gezondheid) waren de interviews niet gebonden aan een vaste lijst met vragen. Wel lieten we in elk interview de respondent een tekening maken van zijn of haar perspectief op het gebied aan de hand van de vraag: *‘Als jij een kaart zou maken van het gebied, hoe zou deze er dan uitzien?’* Deze methode, die hieronder verder wordt uitgelegd, werd ingezet om (letterlijk) in kaart te brengen hoe het Noordzeekanaalgebied gezien en beleefd werd door betrokken gebiedspartijen en leverde veel nieuwe informatie en interessante beelden op.

Het in kaart brengen van gebiedsperspectief

Een respondent vragen om een eigen visuele verbeelding te maken van een gebied wordt ook wel ‘mental mapping’ genoemd. Deze methode is een waardevolle aanvulling op de analytische inventarisatie van wat er speelt in een gebied. Door mensen te vragen hun perspectief op het gebied te visualiseren, wordt gebiedskennis in een andere vorm zichtbaar gemaakt. De methode heeft als doel om 1) een breed inzicht te krijgen in de verschillende perspectieven van respondenten en 2) unieke informatie op te halen die als basis kan dienen voor gezamenlijke kennisopbouw. Het visueel maken van ervaringen van en kennis over een gebied biedt aanvullende informatie om het gebied (collectief) beter te begrijpen. De getekende gebiedskaart is een mooi vertrekpunt voor een gesprek over hoe mensen naar een gebied kijken en de ervaringen die zij over het gebied hebben. De combinatie van beeld en de toelichting in een gesprek levert veel unieke informatie op over een gebied, die vaak niet naar voren komt in geschreven documenten over het gebied noch in gesprekken die louter het (cognitieve) ‘weten’ van de respondenten aanspreken. De techniek van ‘mental mapping’ laat daarmee een heel nieuw licht schijnen op hoe gebiedsafbakening en -functies volgens mensen doorwerken in de praktijk.

Gebiedskaarten die niet door gebiedspartijen zelf worden gemaakt maar ‘van boven af’ geven het gebied weer op basis van keuzes die gemaakt zijn in de vormgeving, zoals de schaal van de kaart, wat er wel of niet op wordt weergegeven, de kleuren, etc.²⁰ Deze kaarten worden vaak gemaakt vanuit een vogelperspectief: we zien het gebied vanaf boven, ingedeeld in vakken met bepaalde functies zoals de energie infrastructuur of mobiliteit. Deze keuzes beïnvloeden in grote mate hoe er over een gebied wordt gesproken en hoe het gebied wordt gepresenteerd aan mensen die niet vaak in het gebied komen. Door gebiedspartijen zelf te vragen hoe zij het gebied zien, haal je niet alleen ervaringen op, maar ook informatie die veel vertelt over de rol en het perspectief van de desbetreffende partij. Zo zagen we in de tekeningen bijvoorbeeld een hele lokale weergave van het gebied terugkomen, of een heel technisch perspectief, of juist wensen voor de toekomst van het Noordzeekanaalgebied. Deze onderdelen zijn terug te brengen naar een drietal thema’s die in alle tekeningen terugkwamen en daarom onderdeel zijn geworden van het gesprek over interafhankelijkheden in het gebied:

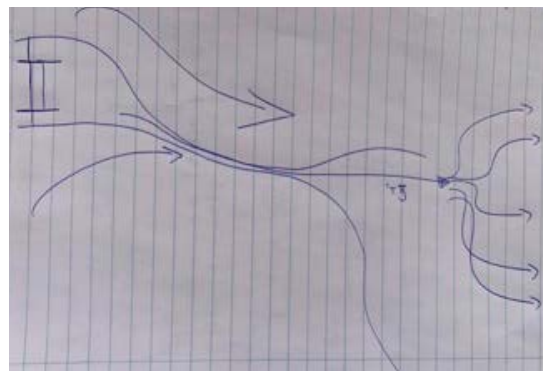
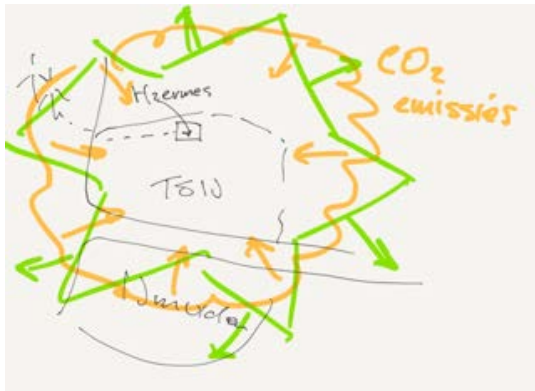
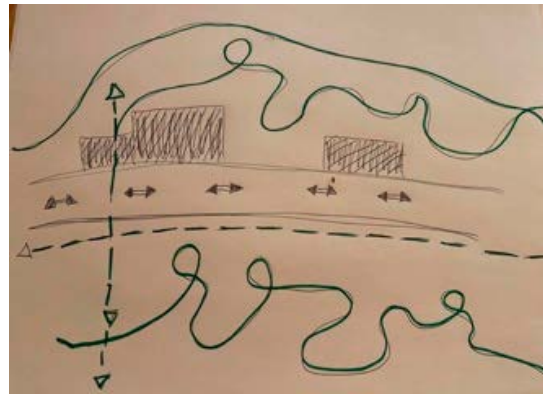
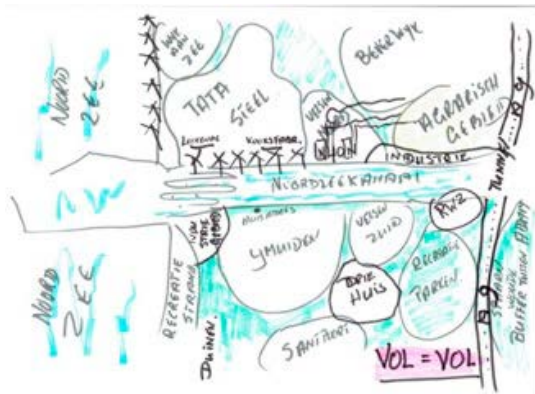
- **Schaal:** op welke schaal zien mensen de problemen in het gebied en wat zegt dit over de oplossingen die op basis hiervan worden aangedragen?
- **Lagen:** hoe kunnen we kijken naar verschillende lagen in het gebied? Zoals meer statische lagen (pijpleidingen, infrastructuur) en meer dynamische lagen (mensen, emissies). Hoe krijgen deze verschillen een plek in besluitvorming?
- **Activiteit:** welke activiteiten vinden plaats in het gebied, en ook belangrijk; waar vinden deze plaats en wanneer? Zijn ze met elkaar in overstemming en vullen ze elkaar aan, of kunnen ze ook met elkaar in conflict komen?

²⁰ Corner, J. (2011). The agency of Mapping: Speculation, Critique and Intervention.

In het volgende hoofdstuk lichten we deze thema's verder toe aan de hand van de visualisaties die zijn gemaakt van de gebiedstekeningen.

Gebiedstekeningen

Ter illustratie, een aantal van de tekeningen die tijdens de interviews zijn gemaakt:

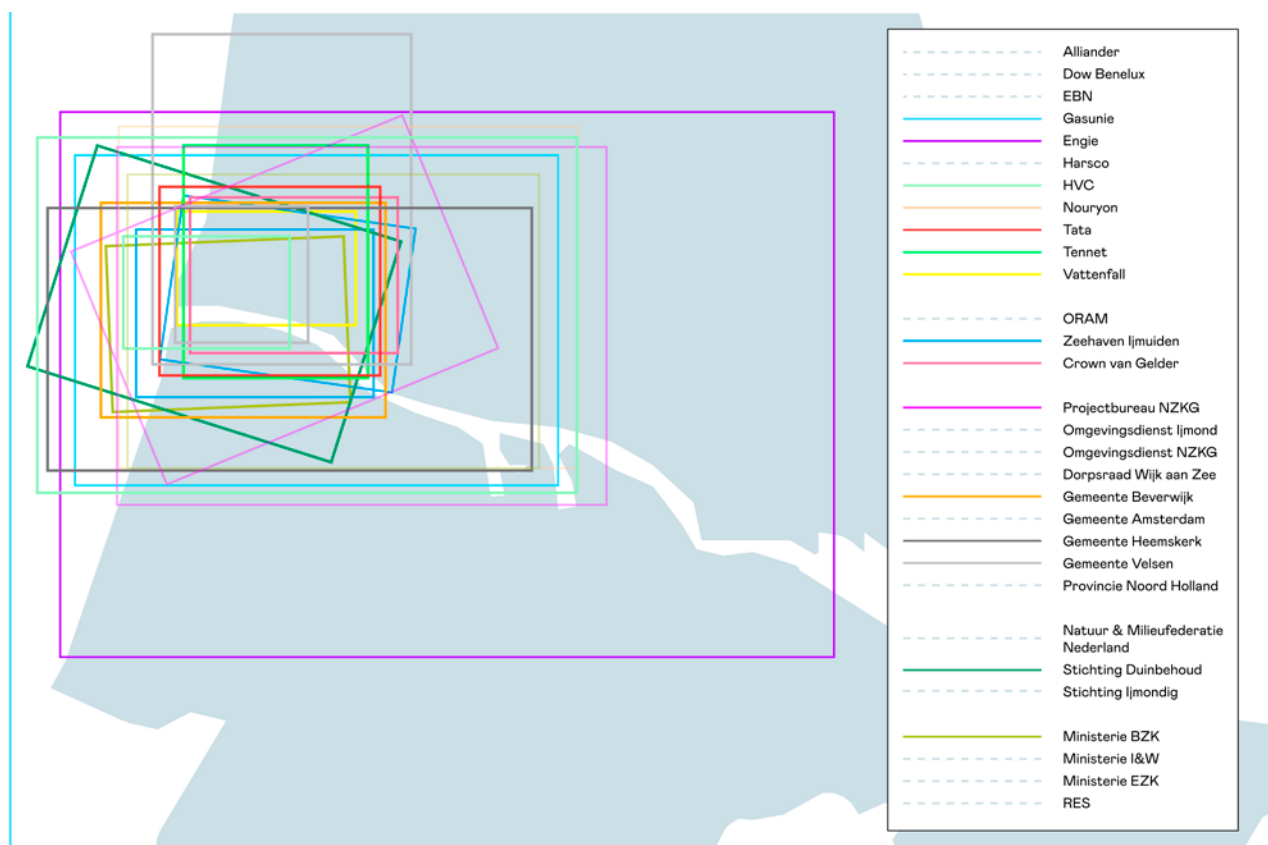


Perspectieven op het gebied

Aan de hand van de getekende kaarten en de transcripties van de interviews maakten we samen met een vormgever illustraties en kaarten die we later weer bespraken met de gebiedspartijen. Op deze manier dient de informatie die is opgehaald in de interviews als basis voor samen leren in het gebied: het toont namelijk hoe verschillend het gebied wordt bekeken vanuit elk van de perspectieven en hoe het dus op de loer ligt om in het Noordzeekanaalgebied langs elkaar heen te praten. Daarmee is het een opening om een ander – meer integraal – gesprek te voeren over het gebied, aan de hand van de verscheidenheid aan functies, de verschillende benaderingen en uiteindelijk ook de interafhankelijkheden waar gebiedspartijen mee te maken hebben.

Geografische afbakening van het gebied

De wijze waarop de respondenten het Noordzeekanaalgebied geografisch afbakenen bleek heel verschillend, zie onderstaand figuur x. Het beeld laat zien dat sommige respondenten de blik vooral op de IJmond hadden gericht, en dat voor anderen heel Nederland het speelveld was.



De visualisatie biedt een vertrekpunt voor gesprek tussen gebiedspartijen waarin ze elkaar kunnen bevragen hoe ieder van hen het gebied afbakt en wat dat betekent voor de structurering van de vraag én voor de oplossingsruimte. Daarbij is de achterliggende gedachte om uiteindelijk gezamenlijk invulling te geven aan de verduurzaming van het Noordzeekanaalgebied, en is de grootte van het gebied waarnaar je kijkt medebepalend voor het definiëren van de opgave én de oplossingsruimte. De verschillen tussen hoe alle respondenten het gebied afbakenen levert nog een ander interessant beeld op, zie onderstaand figuur x.



In alle tekeningen komt het IJmond gebied terug. Dit is het gebied rond de productielocatie van Tata Steel, waar veel over de te doen is geweest (en nog steeds) in de periode dat de co-creatiepilot liep. In beide beelden met de grote diversiteit aan gebieds-afbakeningen wordt je oog als het ware getrokken naar de IJmond. En dat is precies ook wat we later hebben zien terugkomen in de dynamiek tussen de gebiedspartijen in de co-creatiepilot: steeds weer speelde de maatschappelijke context rond Tata Steel een belangrijk rol bij nieuwe projectontwikkelingen en in de interactie tussen de betrokken gebiedspartijen.

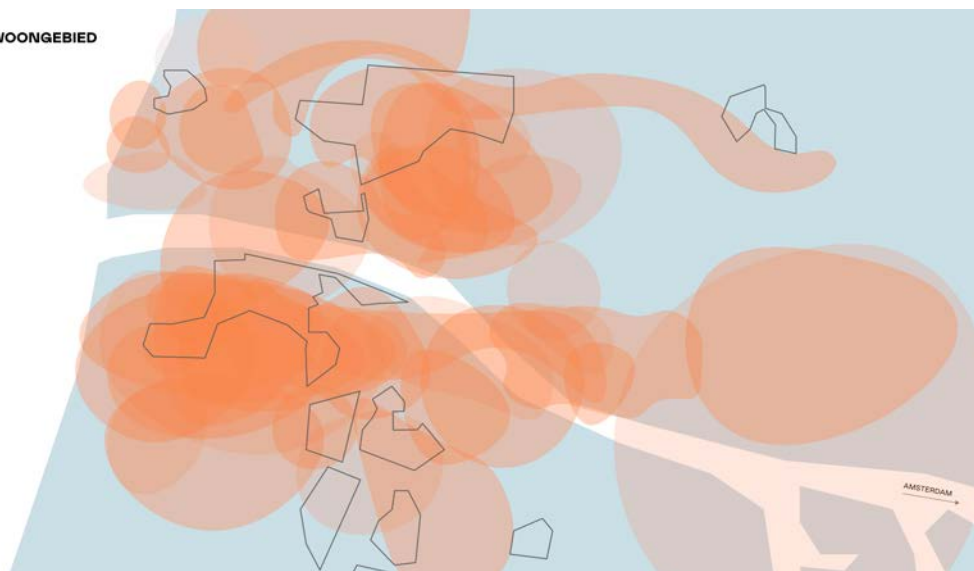
Perspectief op gebiedsfuncties

Drie gebiedsfuncties kwamen in bijna alle getekende kaarten terug: industrie, groene ruimte, en woningbouw. In bovenstaande figuren hebben we de wijze waarop de respondenten deze functies intekenden overgenomen in een geografische gebiedskaart (Google Maps). De respondenten tekenden de kaarten vanuit hun *beleving* van het gebied, waardoor de locaties van de gebiedsfuncties op de getekende kaarten vooral weergeven hoe de functies worden ervaren. De beleving van de ingetekende gebiedsfuncties komt niet per definitie overeen met waar de gebiedsfuncties daadwerkelijk zijn gesitueerd. Vooral de gebiedsfunctie 'industrie' wordt op veel meer plekken ervaren dan waar de industriegebieden zijn afgebakend in de bestemmingsplannen. Nog opvallender is het volgende: wanneer je de ingetekende beelden van de afzonderlijke functies over elkaar heen projecteert, wordt duidelijk hoeveel overlap er lijkt te zitten in waar de drie gebiedsfuncties zich bevinden (zie figuur x).

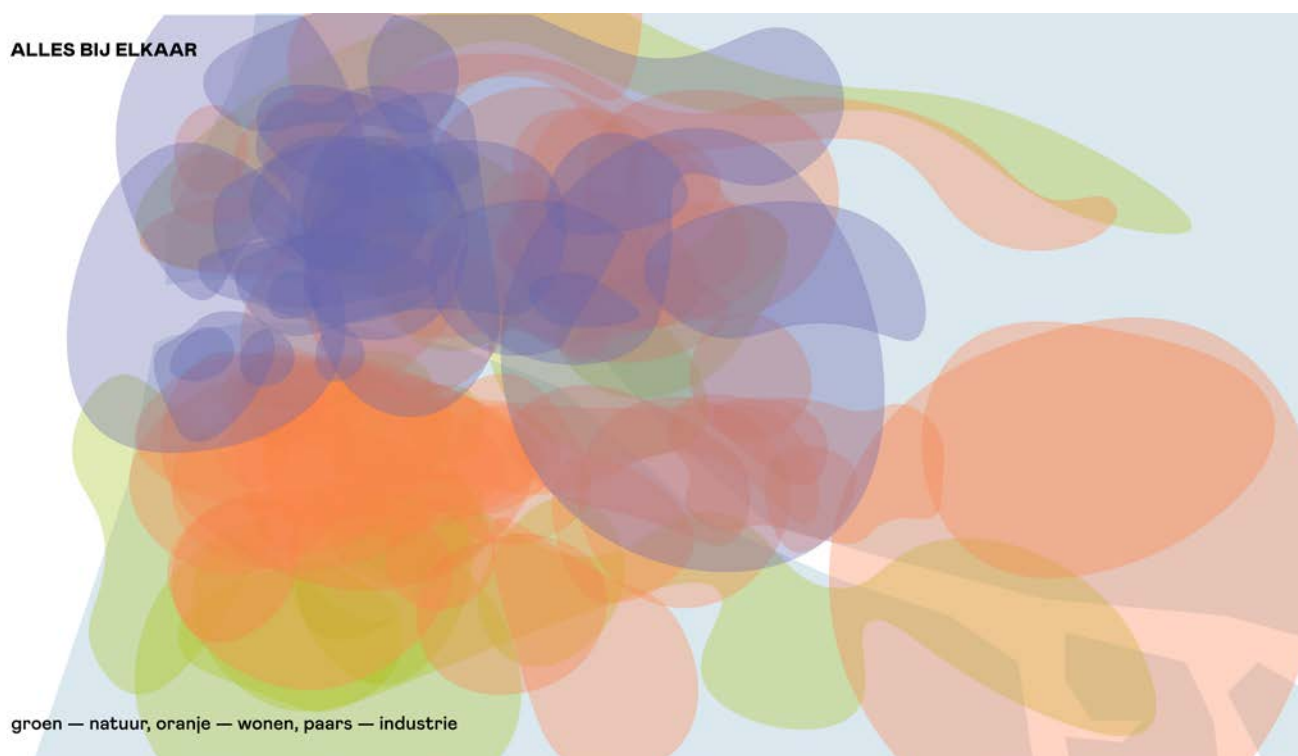
Deze beelden zijn later gebruikt om met de gebiedspartijen het gesprek aan te gaan over welke gedachten en vragen de overlap tussen de drie gebiedsfuncties bij hen oproept. Zagen ze kansen? Of juist bedreigingen? Kunnen de functies elkaar onderling versterken? Of hinderen ze elkaar juist?



WOONGEBIED



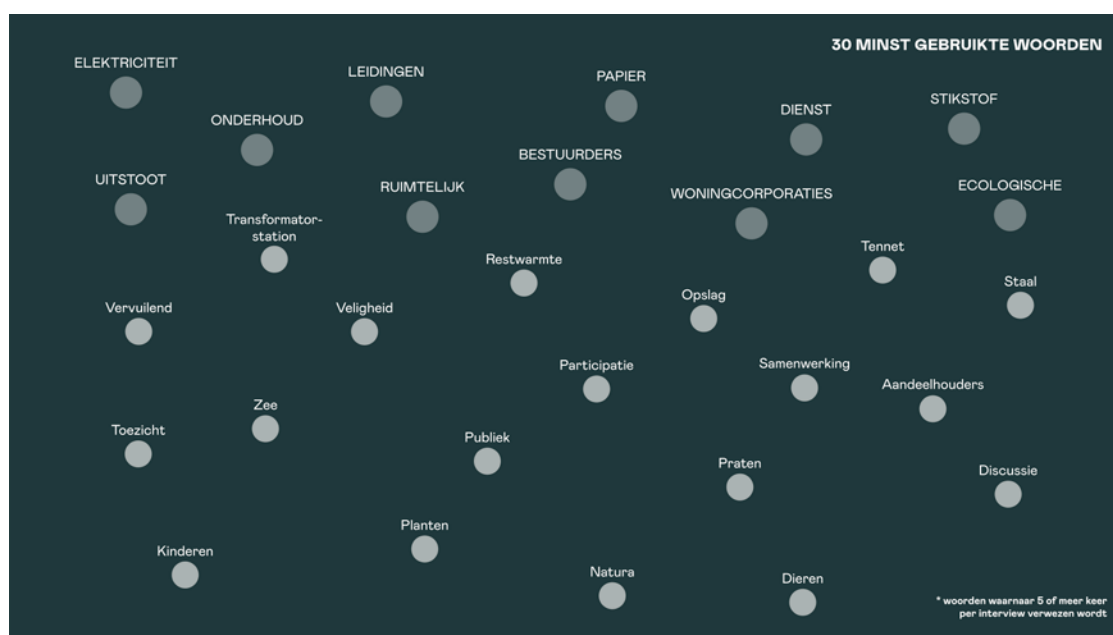
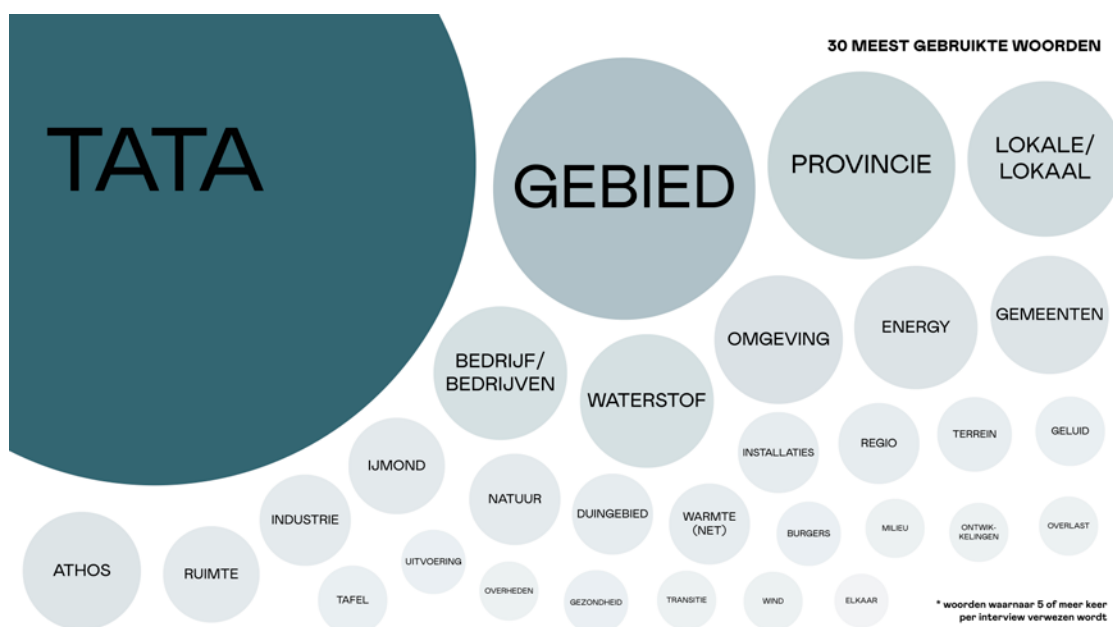
ALLES BIJ ELKAAR



Het gebied in woorden

Een ander beeld dat we geconstrueerd hebben op basis van de interviews is welke woorden de respondenten vaak gebruikten in hun interview en welke woorden de respondenten nauwelijks lieten vallen. Hoewel woordincidentie geen betrouwbare indicator is van de kwalitatieve impact van taal, bleek uit de interviews dat het contrast tussen de meest- en minst gebruikte woorden zo groot was dat het een interessant gesprek over prioriteiten zou kunnen openen.

Wat voornamelijk opvalt is dat het woord Tata het vaakst genoemd is. Daarna volgen de woorden: gebied, provincie, lokale/lokaal. Het beeld met de minst genoemde woorden laat zien dat woorden als 'natuur', 'samenwerking', 'participatie', 'publiek', 'planten en dieren' relatief weinig worden genoemd in de interviews. Terwijl dit tegelijkertijd thema's zijn die als belangrijk worden aangedragen en waarover veel te doen is (gewest) in beleidsdocumenten, recente onderzoeken en de media.



Organiseren leerprogramma in een veranderlijke context



Ontwikkelingen in het gebied

Sinds de start van de co-creatiepilot in oktober 2020 hebben veel ontwikkelingen in het Noordzeekanaalgebied plaatsgevonden die van invloed zijn geweest op de interactie tussen alle betrokken gebiedspartijen én op de leeractiviteiten die onderdeel vormden van de co-creatiepilot. Deze ontwikkelingen zijn onderdeel van de co-creatiepilot, omdat ze de dynamiek beïnvloedden en daarmee dus ook de gebiedspartijen én het programma zelf. In dit hoofdstuk bespreken we de *learning history* methode en de tijdlijn die wij hebben gemaakt op basis van alle bijgehouden ontwikkelingen in het gebied.

Logboek als basis

Als procesteam wilden we gedurende de looptijd van de co-creatiepilot voortdurend zicht houden op alle gebeurtenissen en dynamiek in het Noordzeekanaalgebied, zodat we de beoogde leeractiviteiten daar zo goed mogelijk op konden afstemmen. We besloten een logboek bij te houden, waarin we noteerden wat er in de context van de co-creatiepilot allemaal gebeurde, alsmede onze reflecties daarop, de leeractiviteiten die we organiseerden en de keuzes die we maakten tijdens het leerproces. Dit alles met als doel zo goed mogelijk in te kunnen spelen op alle dynamiek in het gebied. Het logboek hielp ons om 1) volgende stappen te kunnen bepalen in het co-creatieproces met alle betrokken gebiedspartijen, 2) beter te begrijpen hoe we partijen zagen acteren te midden van al die dynamiek en vanuit ieders unieke rol en verantwoordelijkheid en 3) te kunnen reflecteren op onze eigen begeleidende rol in het leerproces met en tussen betrokken gebiedspartijen. Uiteindelijk hebben we dit proceslogboek verwerkt tot een tijdlijn met de meest relevante gebeurtenissen in het Noordzeekanaalgebied. In dit hoofdstuk introduceren we de tijdlijn.

Learning History methode

Een uitgangspunt voor het opstellen van de tijdlijn en het schrijven van deze rapportage komt van de zogenaamde *Learning History Methode*. Deze methode is ontwikkeld door Roth en Kleiner, twee onderzoekers die zich bezighouden met leren in organisaties.²¹ De kern van deze methode is dat het leren van mensen én tussen mensen extra diepgang krijgt door de combinatie van *ervaren*, *delen* en (gezamenlijk) *reflecteren*. Belangrijk daarbij is dat leren beïnvloed wordt door de context waarin het plaatsvindt. De ervaringen van mensen, individueel en gezamenlijk, de context waarbinnen deze ervaringen opgedaan worden en de (gezamenlijke) reflectie hierop, zorgen ervoor dat de geleerde lessen tevens beter over te brengen zijn aan personen die geen onderdeel zijn geweest van het leerproces.²² De *Deep Democracy methode*²³ leert ons bovendien dat het belangrijk is om het collectieve bewustzijn of 'het weten' van de groep waarmee je werkt te vergroten om vanuit die gezamenlijke informatiebasis na te kunnen denken over oplossingen voor complexe vraagstukken. Het onderling delen van (persoonlijke of gezamenlijke) ervaringen en het gezamenlijk reflecteren daarop, draagt ook daaraan bij. Het zijn belangrijke ontwerpprincipes geweest voor alle activiteiten in de co-creatiepilot. Iedere persoon heeft - op welke manier dan ook - een unieke relatie met het Noordzee-kanaalgebied en heeft een unieke kijk op het gebied. Vanuit dit unieke perspectief ervaren mensen gebeurtenissen op een heel eigen manier en gaan ze op hun eigen manier om met de context en dynamiek van het gebied.

Met de verschillende werkvormen in de leerbijeenkomsten hebben we afwisseling gezocht tussen het expliciet maken en delen van individuele ervaringen én het creëren van nieuwe gezamenlijke ervaringen. Zo hebben de deelnemers tijdens de verschillende leeractiviteiten binnen de co-creatiepilot regelmatig onderling uitgewisseld hoe zij alle gebeurtenissen in de context van het Noordzeekanaalgebied ervaren hebben. En in de tussenruimte die de co-creatiepilot bood, hebben we de deelnemers veelvuldig laten reflecteren op wat er allemaal gebeurde in de context van het Noordzeekanaalgebied én op de wijze waarop partijen daarmee omgingen, hun handelen.

²¹ Roth, G., Kleiner, A. (1995) Learning Histories, a formal process for organizational Learning, p. 195-206.

²² Roelofs, E. (2011). Tien lessen in leren

²³ Kramer, J. (2014). Deep Democracy: De wijsheid van de minderheid.

De Learning History Methode leent zich heel goed voor het ‘vangen’ van deze rijkheid aan ervaringen en reflecties die de deelnemers aan de co-creatiepilot individueel en gezamenlijk hebben opgedaan. Bovendien biedt deze methode ruimte voor reflectie van experts die niet of op wat meer afstand hebben meegedaan aan het gezamenlijke leerproces.

Fasering gebeurtenissen

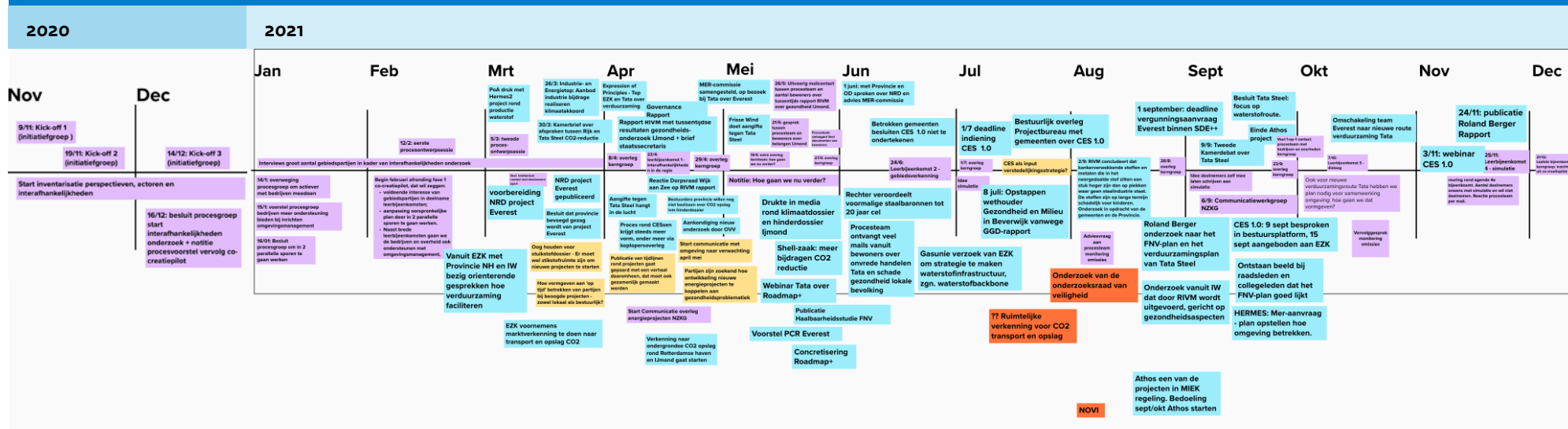
De tijdlijn met alle gebeurtenissen in de context van het Noordzeekanaalgebied loopt van november 2020 tot en met december 2021, de looptijd van de co-creatiepilot. Dat wil niet zeggen dat er voor die tijd of na die tijd geen relevante ontwikkelingen meer hebben plaatsgevonden in het gebied. Bij aanvang van de co-creatiepilot heeft bijvoorbeeld het IJmond gebied al een langjarige geschiedenis van milieu- en gezondheidsproblematiek en zijn daar reeds vele onderzoeksrapporten over verschenen en vragen over gesteld vanuit de lokale gemeenschap en bewonersorganisaties in de IJmond.

De tijdlijn waarin de co-creatiepilot plaatsvond kenmerkt zich in onze analyse door een aantal fases:

- **Stilte voor de storm: november – december 2020**
Startfase co-creatiepilot met initiatiefgroep. Relatieve rust in media rond hinderdossier/gezondheid IJmond.
- **Thema gezondheid bemoeilijkt tempo energieprojecten: januari – april 2021**
Bedrijven focus op voorbereiding vergunningprocedure Everest. Start Cluster Energie Strategie (CES) proces. Tata lanceert Roadmap Plus voor versnelde verbetering van de leefomgeving.
- **Bewoners gesteund door tussenrapport RIVM: mei – juni 2021**
Er ontstaat veel publiciteit n.a.v. het tussenrapport van het RIVM over gezondheidssituatie IJmond. Lokale politiek steeds kritischer naar de industrie. Hinderdossier belemmert ontwikkeling klimaatprojecten.
- **Tata Steel verder onder druk: juli – september 2021**
De Onderzoeksraad voor Veiligheid kondigt verder onderzoek aan naar emissies door de industrie. Vakbond FNV publiceert rapport voor alternatieve verduurzamingsroute Tata Steel. Kamerdebat over toekomst staalindustrie in Nederland. Tata Steel kiest voor versnelde waterstofroute en stopt CO₂ afvang en opslag.
- **De Omschakeling: oktober – december 2021**
De waterstofroute vraagt van alle betrokkenen een grote omschakeling. Er is steun voor besluit Tata Steel. Maar zorg omwonenden voor verbetering op korte termijn blijft. Haalbaarheidsonderzoek door Ronald Berger start.

De tijdlijn laat zien hoeveel belangrijke gebeurtenissen zich afspelen in de context van de co-creatiepilot.

Tijdslijn Co-creatiepilot Noordzeekanaalgebied



Figuur x. De tijdslijn met gebeurtenissen in het Noordzeekanaalgebied gedurende de looptijd van de co-creatiepilot. Belangrijke gebeurtenissen in de context zijn in blauw weergegeven; leeractiviteiten in paars; gedachten/reacties vanuit de kerngroep in geel. Bekijk het in [Mural](#)

Afstemming gebiedspartijen in kerngroep

In de voorfase van de co-creatiepilot, waarin we met een initiatiefgroep de eerste vormgeving van het programma ontwikkelden, bleek dat de partijen uit deze groep (nog) geen overleg hadden voor de onderlinge afstemming over lopende projecten. Toen bleek dat de wederzijdse afhankelijkheden zo groot waren, ontstond bij de groep de behoefte om een afstemmingsoverleg op te starten. De aanvankelijke initiatiefgroep is uitgebreid met een aantal andere partijen, namelijk de gemeenten Velsen en Beverwijk, de provincie Noord-Holland, het Ministerie van EZK en bedrijven die nauw betrokken zijn bij de realisatie van de geselecteerde energieprojecten. We zijn vervolgens vanaf februari een structureel maandelijks overleg gestart met deze groep, wat we de 'kerngroep' zijn gaan noemen. Aanvankelijk was dit geen onderdeel van onze opdracht, maar het bleek een noodzakelijke voorwaarde om verbinding te maken tussen de klimaatprojecten en de bredere leersessies later in het traject. In dit hoofdstuk beschrijven we wat er besproken werd in deze maandelijks overleggen en welke opbrengsten ze gedurende de co-creatiepilot opbrachten.

Behoeftte aan afstemming

Tijdens de verkennende opstartfase hadden partijen ervaren dat regelmatige uitwisseling nodig was ter voorbereiding van de beoogde projecten. De doelstelling van de maandelijks overleggen met de kerngroep was om de betrokken partijen:

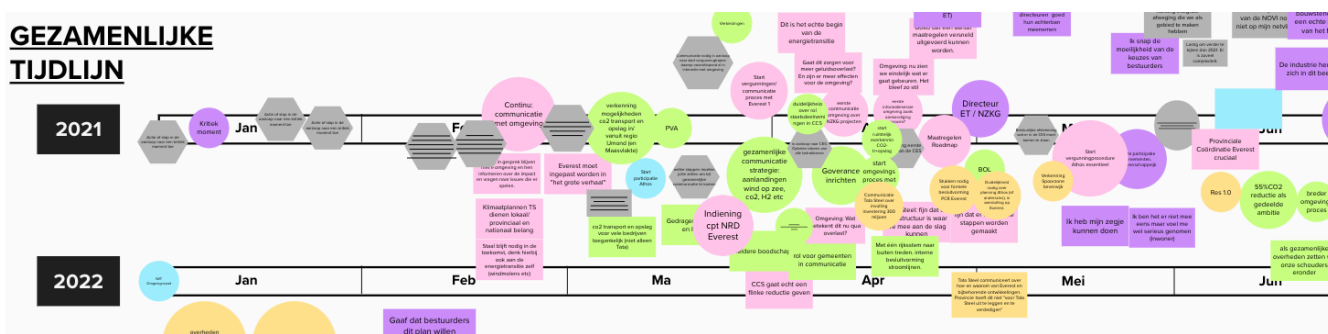
- Bewuster te maken van de onderlinge afhankelijkheden;
- Leren om te gaan met onzekerheid: wat kun je wel doen?;
- Te ondersteunen bij het vormgeven van het omgevingsmanagement voor de beoogde projecten; Handvatten te bieden voor onderlinge afstemming over lopende en geplande acties.

Geïntegreerd procesontwerp

In de maandelijks bijeenkomsten met de kerngroep hebben we verschillende leermethoden geïntroduceerd om hun handelingsrepertoire voor samenwerking tussen overheid, industrie en omgeving verder te verbeteren. Een belangrijke eerste stap was de introductie van de pre-construatiemethode. Als begeleiders van het traject kregen we veel vragen over het opzetten van het omgevingsmanagement voor de geselecteerde CO₂ projecten. Omdat er veel ontwikkelingen gaande waren in de IJmond en partijen te maken hadden met allerlei onzekerheden, stelden we voor om met de kerngroep tot een geïntegreerd procesontwerp te komen voor interactie met alle relevante omgevings-partijen.

De pre-construatiemethode leent zich daar goed voor. Deze methode start vanuit de veronderstelling dat de gewenste toekomst al is bereikt en kijkt dan terug naar kritieke momenten die er zijn geweest. We vroegen de kerngroep om een sprong in de tijd te maken. Om hun verbeeldingskracht te stimuleren legden we de groep een aantal vragen voor over de toekomst, zoals: "Hoe ziet het gebied er over 5 jaar uit?", "Wat zie je in het gebied gebeuren als jouw gewenste toekomstbeeld voor het Noordzeekanaalgebied is uitgekomen?", "Wie zijn erbij betrokken en wat doen zij?" en "Wat zou je willen dat anderen over 5 jaar over het gebied vertellen?". Vervolgens zijn we gaan 'preconstrueren' en stelden we – nog steeds vanuit de gedachte dat de gewenste toekomst al bereikt was – de groep de vraag hoe de route naar hun gewenste toekomst eruit had gezien en welke kritieke momenten ze in ieder geval waren tegengekomen op weg naar die gewenste toekomst. Ook stelden we de vraag wat de mensen die betrokken waren zeiden op die kritieke momenten (in de vorm van een citaat). Nadat de kerngroep vanuit de perspectieven van de organisaties die zij representeerden allerlei kritieke momenten en citaten hadden geformuleerd, was de volgende stap om alle kritieke momenten en citaten op een tijdlijn te plaatsen. Dit leverde een drukke en kleurrijke tijdlijn op voor 2021 met veel kritieke momenten en bijbehorende citaten dicht op elkaar.

GEZAMENLIJKE TIJDLIJN



Figuur x: de tijdlijn als resultaat van 2 preconstructiesessies. Wat opvalt zijn de vele acties die in korte tijd moeten plaatsvinden. Bekijk het in [Mural](#)

Het gesprek over deze drukte leverde mooie inzichten op over de volgorde en betekenis van alle genoemde kritieke momenten en wat er in de aanloop naar die momenten nog meer zou moeten gebeuren. Met name dat laatste: 'wat is er nodig in de aanloop naar de genoemde kritieke momenten en wie moet daarbij betrokken zijn?' Dit bood eerste aanknopingspunten voor een gezamenlijk procesontwerp voor omgevingsinteractie. Partijen realiseerden zich dat ze onvoldoende inzicht hadden in elkaars plannings en concludeerden op basis van de preconstructie-tijdlijn dat de volgorde van de plannings niet optimaal waren. Sommige kritieke momenten moesten naar voor gehaald worden, andere kritieke momenten zouden eigenlijk pas later in de tijd moeten plaatsvinden.

Kritieke momenten

Het identificeren van kritieke momenten biedt belangrijke inzichten. Kritieke momenten²⁴ kunnen keerpunten omvatten waarin de patronen van interactie veranderen. Het kunnen de kleine inspanningen zijn die de relaties en verbintenissen (opnieuw) hebben gevormd. Ze kunnen momenten van humor of ironie bevatten die de ontwikkelingen in verhalen in gang hebben gezet en een nieuwe kijk op relaties hebben geopend. Vaak realiseer je pas achteraf welke gebeurtenissen een kritiek moment zijn geweest richting een gewenst resultaat, door achteraf te reflecteren op het doorlopen proces, bijvoorbeeld via het opstellen van een leergeschiedenis²⁵. De pre-constructiemethode vraagt je daarentegen om van tevoren al na te denken over welke kritieke momenten je gaat tegenkomen zodat je daarop kunt anticiperen. Daarmee onderscheidt deze benadering zich van back-casting technieken die uitgaan van voorspelbaarheid en maakbaarheid van activiteiten, maar die weinig rekening houden met dynamieken in de samenwerking tussen partijen.

Afstemmen activiteiten: stapeling van afhankelijkheden

Er was een tweede sessie nodig om de tijdlijnen van de individuele projecten op elkaar af te stemmen. De deelnemers voelden een grote afhankelijkheid ten opzichte van elkaar; wie zet de eerste stap waardoor de projecten in beweging komen? Dat was niet eenvoudig. Zo bestonden meerdere onzekerheden over de vergunningaanvraag voor het Everest project t.b.v. CO₂ afvang uit het staalproductieproces van Tata Steel Nederland. Allereerst was nog niet helder wie het bevoegd gezag zou worden voor dit project: het Rijk of de Provincie? Bovendien waren er vragen over wat er vervolgens met de afgevangen CO₂ zou gebeuren, aangezien de faciliteit voor ondergrondse CO₂ opslag nog volop in voorbereiding was en voorlopig niet gerealiseerd. Tegelijkertijd was het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat voornemens om een marktverkenning uit te voeren en in kaart te brengen op welke wijze en met welke partijen ondergrondse CO₂ opslag onder de zeebodem het beste georganiseerd kon worden. Niet alleen voor de afgevangen CO₂ van Tata Steel Nederland, maar ook voor eventuele CO₂ uit andere industrieclusters. De uitkomst van dit onderzoek zou kunnen zijn dat andere partijen de arena zouden betreden. Dit zou ook consequenties hebben voor de behandeling van de vergunningaanvraag voor Everest. Dat er ook een transport- en opslagmogelijkheid zou komen voor de afgevangen CO₂ was geen onderwerp van discussie meer tussen de betrokken partijen, maar of dat via het Athosproject zou gebeuren of anderszins was nog geen uitgemaakte zaak. Deze onzekerheden

²⁴ Laws, D. (2020). What use is a critical moment? Negotiation Journal, 36(2), 107-126

²⁵ Roth, G., & Bradbury, H. (2013) Learning history: An action research practice in support of actionable learning, p. 350-365.

stelden deze groep voor een grote uitdaging: want wat zou de boodschap moeten zijn richting de omgeving en hoe zouden partijen de communicatie over de afzonderlijke maar nauw verbonden projecten moeten inrichten?

Een belangrijke conclusie in de kerngroep was dat de verschillende tijdspaden voor elk afzonderlijk project onzekerheden meebracht. Het was een verzameling samenhangende maar los van elkaar georganiseerde projecten. In plaats van individuele project- en communicatiestrategieën op te zetten en elk project als onafhankelijke ontwikkeling te beschouwen, was het nodig om met elkaar na te denken hoe je gezamenlijk en in onderlinge samenhang tot de realisatie van de beoogde klimaatprojecten komt en welke rol gebieds-partijen daarin kunnen spelen. De meest urgente vraag kwam naar boven: hoe doen we het samen op de verschillende schaakborden?

Chaos in de omgeving

In dezelfde periode als de pre-constructiesessies nam ook de druk vanuit de omgeving verder toe: er werd onder andere een strafzaak tegen Tata Steel ingesteld. Dat zorgde voor extra onzekerheden waar de lopende projecten invloed van ondervonden. Deze onzekerheden vonden soms hun weg terug in de vorm van een appèl op de procesgroep: vragen over wat we precies aan het doen zijn met de co-creatie pilot, of het niet te langzaam zou gaan, of er handelingsperspectief uit zou voortkomen en de verschillende partijen dichter bij elkaar zou brengen. Op veel van deze vragen konden wij zelf geen antwoord geven, anders dan het leerproces faciliteren over hoe om te gaan met omgevingsdynamiek en onzekerheden hierin, en wat er wel al in beweging gezet zou kunnen worden.

Ongemakkelijke afhankelijkheid

Tijdens de preconstructiesessies was het ongemak van afhankelijk zijn van elkaar en van de verschillende snelheden waarmee de projecten van start gaan duidelijk voelbaar. Dat leverde open en diepgaande afstemmingsgesprekken op tussen de gebiedspartijen. De spanning en kwetsbaarheden die op tafel kwamen, vormden een waardevolle basis om onderlinge afstemming verder te versterken. Dat leverde een aantal praktische vervolgspraken op tussen betrokken gebiedspartijen:

- Tijdlijnen van de afzonderlijke projecten uitwerken en ten opzichte van elkaar weergeven.
- Verkennen of gezamenlijke communicatie over meerdere projecten georganiseerd kan worden via de website van het projectbureau Noordzeekanaalgebied.
- Afstemmen communicatie Everest en Athos en de bredere verkenning naar CO₂ opslag in dit gebied. Deze vervolgspraken leidden ook tot het voorstel om naast de uitwisseling in de kerngroep een zogenaamd communicatie-overleg op te starten waaraan de communicatie experts van de betrokken organisaties deelnamen.

Een programmatische gebiedsgerichte aanpak: goed idee?

Wat opviel tijdens de gesprekken tot dan toe was dat er wel overeenstemming bestond over de eindbeelden voor het Noordzeekanaalgebied (welke projecten), maar nog niet over het pad om daar te komen. Een van de mensen die we hebben geïnterviewd verwoordde het treffend: *“Er is wel een klimaatakkoord, maar er is geen uitvoerings-akkoord.”* Wij hebben een aantal mensen uit de kerngroep voorgesteld om naar een programmatische aanpak toe te werken, en de samenwerking tussen alle relevante partijen in de IJmond te intensiveren en te formaliseren. Daar hoort o.a. bij het;

- Ontwerpen van een gezamenlijk overkoepelend proces, met activiteiten en communicatie;
- Inrichten van de governance met o.a. een (gezamenlijke) besluitvormings-structuur;
- Gezamenlijk vastleggen van de doelen en uiteenlopende belangen (gedifferentieerd naar de rollen);
- Afspraken over spelregels en rollen als onderdeel van die samenwerking.

Er bestond weliswaar een Bestuursplatform Energietransitie Noordzeekanaalgebied, maar dat leidde nog onvoldoende tot gezamenlijke uitvoering met draagvlak van de bij het Bestuursplatform betrokken partijen.²⁶ Het voorstel om naar een programmatische aanpak toe te werken is meerdere keren ingebracht tijdens de kerngroep overleggen, maar nooit door de groep als collectief omarmd. De deelnemers van de kerngroep waren erg gericht op het realiseren van individuele projecten. Terwijl ons doel met de co-creatiepilot juist was om partijen bewust te maken hoe belangrijk een gebiedsstrategie is voor het realiseren van klimaatdoelen in de regio. Projecten moet je dan dus in relatie tot elkaar ontwikkelen, vanwege de vele interafhankelijkheden tussen opgaven, partijen en projecten. De grote opgave kunnen alleen worden opgelost via een geïntegreerde aanpak. Zo'n aanpak biedt ruimte aan de vele perspectieven en vergroot de oplossings-ruimte. Voor de groep zelf was het soms lastig dit in te zien en zagen zij zichzelf niet altijd als 'een groep'.

Cluster Energie Strategie (CES)

Parallel aan het denken over een integrale procesaanpak voor alle ontwikkelingen in het Noordzeekanaalgebied en een voorzichtige start met het afstemming van planningen en communicatie-uitingen, liep ook het Cluster Energie Strategie (CES)-proces: alle industrie clusters hadden vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat de opdracht gekregen om de CES op te stellen: een strategie waaruit zou blijken met welke projecten elk industriecluster wilde bijdragen aan het realiseren van de afspraken uit het Nederlandse Klimaatakkoord.²⁷

Via het zogenaamde koplopersoverleg bespraken het Ministerie EZK en de koplopers uit alle industrieclusters wat nodig was om tot deze CES'en te komen. Een voornaam doel van de CES'en was om een goed onderbouwd beeld te krijgen van de benodigde energie-infrastructuur om de industriële transformaties voor elkaar te krijgen. Daarnaast zou het Ministerie een subsidieregeling in het leven roepen voor projecten van nationaal belang. Voor het industriecluster Noordzeekanaalgebied stond het projectbureau Noordzeekanaalgebied aan de lat om samen met gebiedspartners een CES op te stellen. Deze taak kwam regelmatig terug in de maandelijkse overleggen van de kerngroep.

Maatschappelijk verzet tegen Tata Steel

Inmiddels was er in het voorjaar van 2021 veel onrust ontstaan over de emissies van Tata Steel Nederland. Een grote groep bewoners had zich verenigd in een stichting en was voornemens om aangifte te doen tegen Tata Steel vanwege de negatieve impact van de staalproductie op de leefomgeving en gezondheid van de lokale gemeenschap. Tata Steel zelf presenteerde de zogenaamde Roadmap Plus met een aantal maatregelen om op korte termijn de omgevingseffecten te verkleinen. Er lag net een rechtelijke uitspraak over Shell Nederland waarin werd gesteld dat Shell onvoldoende in het werk stelde om een substantiële bijdrage te leveren aan de klimaatdoelstellingen. Deze uitspraak zorgde ook voor onrust bij andere industriële partijen, waaronder Tata Steel. Er werden studies uitgevoerd naar de impact op de gezondheid door RIVM en de GGD. Ook had FNV een plan gepresenteerd om het productieproces van Tata Steel versneld te verduurzamen. Tata Steel en EZK lieten gezamenlijk een haalbaarheidsstudie uitvoeren naar een aantal verschillende scenario's voor verduurzaming van het bedrijf. En ondertussen waren de bewoners in de IJmond er niet gerust op. Al deze gebeurtenissen leidden tot openhartige en kwetsbare gesprekken binnen de kerngroep. Er was demotivatie, ongeduld, onzekerheid, irritatie, behoefte om als lokale overheden veel intensiever en eerder betrokken te zijn bij besluitvorming, en zelfs het gevoel dat *"alle ontwikkelingen in het Noordzeekanaalgebied, ook die buiten de IJmond, als het ware 'gekaapt' werden door de gezondheidsproblematiek en maatschappelijke onvrede rond Tata Steel", aldus een van de deelnemers aan de kerngroep. "Het gaat alleen nog maar over Tata, terwijl er ook zoveel andere ontwikkelingen gaande zijn."*

²⁶ Teisman, G. e.a. (2021) Governance Novi-NZKG. Verkennende studie naar de mogelijkheden van de vormgeving van de governance in het NZKG als NOVI gebied.

²⁷ Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) beschrijft die energie- en grondstoffen-infrastructuurprojecten die het kabinet wil oppakken om zo versneld bij te dragen aan het verduurzamen van de industrie. De projecten komen voort uit de energiestrategieën van de zes Nederlandse industriële clusters, de zogenoemde Cluster Energiestrategie (CES). De criteria aan de hand waarvan de projecten zijn geselecteerd uit deze CES-en zijn: robuustheid, urgentie, nationaal belang en klimaatwinst (voor de industrie). Het Nationaal Programma Infrastructuur Duurzame Industrie (PIDI) vervult de rol van regievoerder van het MIEK. Het PIDI richt zich vooral op die onderwerpen, beleidskwesties en uitwerkingsvragen die het realiseren van de projecten in de weg staan of juist kunnen versnellen.

Leerbijeenkomsten met brede groep gebiedspartijen

In 2021 zijn als onderdeel van de co-creatiepilot vier leerbijeenkomsten georganiseerd met bedrijven, bewoners, overheden en belangenorganisaties. Ons streven was om een gevarieerd samengestelde groep gebiedspartijen bijeen te brengen, met zo veel mogelijk verschillende perspectieven. In deze alinea's bespreken we de onderlinge samenhang van de leerbijeenkomsten. Daarna gaan we dieper in op elk van deze vier leerbijeenkomsten.

Achtergrond en onderlinge samenhang

Het programma van de leerbijeenkomsten hebben we organisch laten ontstaan – het bewoog in grote mate mee met de ontwikkelingen in het gebied en de behoeften van de groep. Er zit wel een rode draad in de serie leerbijeenkomsten, die samenhangt met de centrale vraag van de co-creatiepilot, namelijk *'hoe doe je het samen?'*, en zich heeft vertaald in vier leerbijeenkomsten met een eigen thema.

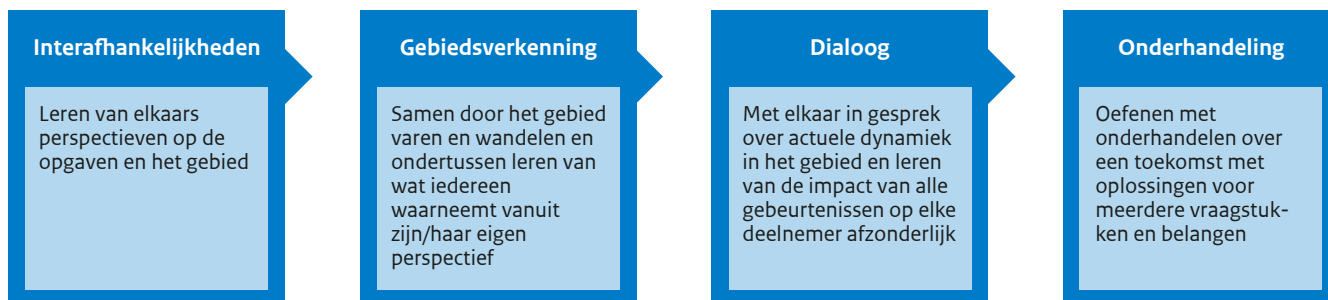
We zijn gestart met het thema interafhankelijkheid. Om samenwerking in de toekomst te verbeteren, is het noodzakelijk om eerst meer over de verschillende aanwezige perspectieven in het gebied te leren en de onderlinge samenhang te begrijpen. Daarbij staat niet voorop om de ander te overtuigen van het eigen perspectief; veel meer gaat het om het leren (her)kennen en begrijpen van de perspectieven van anderen, in combinatie met het besef dat deze perspectieven in de IJmond naast elkaar bestaan. Pas wanneer hier meer (wederzijds) begrip over ontstaat, is het mogelijk om de noodzaak tot samenwerking te doorgronden; je hebt elkaar nodig om je eigen doelen te bereiken want niemand kan dat autonoom voor elkaar krijgen.

Het tweede thema dat centraal stond was 'het gebied' zelf. Wat speelt er allemaal in het gebied? Welke mensen en organisaties zijn actief in het gebied en wat willen zij (bereiken)? De connectie met het gebied –op welke manier dan ook– zorgt ervoor dat van de deelnemers aan de co-creatiepilot zich kunnen verbinden met de plek. De tweede bijeenkomst in juni 2021 bood de mogelijkheid om elkaar op locatie te ontmoeten. Dit hebben we benut om samen met de deelnemers een gebiedsverkenning uit te voeren. Tijdens deze bijeenkomst vond een verdieping plaats op het leren kennen van elkaars perspectieven; we stelden de deelnemers letterlijk de vraag "Wat zie je om je heen?", "Wat valt je op in het landschap waar we nu doorheen varen en wandelen?" en "Wat betekent dat wat je ziet voor jou?".

De derde bijeenkomst stond in het teken van 'de dialoog'. Centraal stonden de grote en ingrijpende ontwikkelingen in de omgeving die zich de afgelopen tijd hebben afgespeeld. De CO₂ projecten waren net stopgezet als gevolg van het maatschappelijke debat. We hebben de deelnemers gevraagd om hierover in gesprek te gaan en goed naar elkaar te luisteren. Hoe hebben deze ontwikkelingen de verschillende gebiedspartijen beïnvloed, zowel op professioneel als persoonlijk vlak? En wat is de impact ervan op samenwerking in het gebied? In het kader van een ruimte om over én van elkaar te leren en om te onderzoeken hoe de partijen elkaar in toekomstige samenwerking kunnen versterken is het essentieel het gesprek hierover te voeren. Deze bijeenkomst vond plaats in oktober 2021 kon wederom op locatie georganiseerd worden.

De vierde bijeenkomst in november 2021 bood vervolgens ruimte aan de slag te gaan met de opgehaalde informatie en opgedane inzichten uit de eerste drie bijeenkomsten. Het gaf aanwezigen de mogelijkheid om te oefenen met een onderhandelings simulatie als voorbeeld van een manier om belangen te overbruggen. Deze bijeenkomst vond net als de eerste online plaats, nadat de coronamaatregelen eind 2021 weer waren aangescherpt. Door het voeren van de dialoog en het spelen van een simulatie was er ruimte om te reflecteren op de opgedane kennis over het gebied en perspectieven van de mensen die in dit gebied (ook) wonen, werken en recreëren.

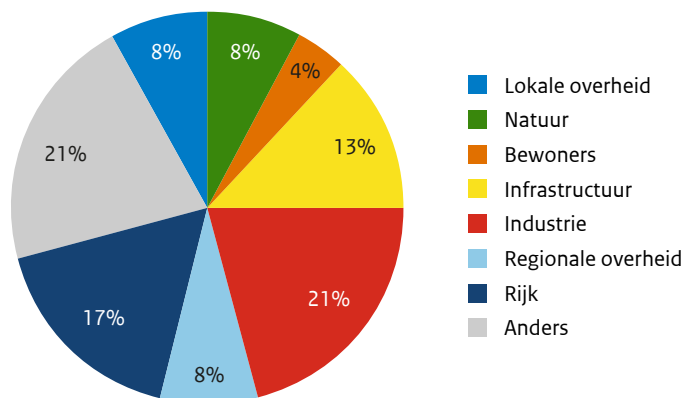
In het volgende deel beschrijven we elke leerbijeenkomst in meer detail aan de hand van het programma en de opbrengsten van de leerbijeenkomsten.



Werving deelnemers

Aan de hand van de vooraf gevoerde interviews met gebiedspartijen was een groot aantal uitnodigingen verstuurd voor de eerste leerbijeenkomst. Het doel hierbij was om zoveel mogelijk verschillende perspectieven aan tafel te krijgen. Denk dan bijvoorbeeld aan bedrijven die actief zijn in het Noordzeekanaalgebied, lokale, regionale en nationale overheden die betrokken zijn bij ontwikkelingen in het gebied, lokale ondernemers, bewoners en bewonersinitiatieven, natuurorganisaties, etc.

We hebben als procesteam personen proberen te bereiken en betrekken via bijvoorbeeld korte gesprekken als onderdeel van het interafhankelijkhedenonderzoek. Aan de hand van die interviews en de vraag 'welk perspectief zouden we volgens jou nog moeten spreken?' breidde de groep deelnemers voor de brede leerbijeenkomsten zich uit. Daarnaast zijn verschillende individuele bewoners en lokale bewonersinitiatieven aangeschreven met de vraag of zij interesse hadden om deel te nemen aan de vier geprogrammeerde brede leerbijeenkomsten. Gezien alle dynamiek in het gebied vonden we het belangrijk dat ook hun perspectief aanwezig zou zijn.



Dynamische groep

Ondanks dat er verschillende partijen en organisaties aanwezig waren was het lastig om een brede vertegenwoordiging van meerdere perspectieven aanwezig te krijgen. Het was duidelijk dat er in de bijeenkomsten de verschillende bewonersperspectieven onvoldoende vertegenwoordigd werden. Dit had bijvoorbeeld te maken met een voorkeur voor de juridische weg, of een gebrek aan tijd en capaciteit. Ook voor de gemeenten en lokale belangenorganisaties bleek het een uitdaging om structureel deel te nemen. Vanuit het bedrijfsleven was tijdens de leerbijeenkomsten juist sprake van een grote vertegenwoordiging. Dat maakte dat de samenstelling van de groep deelnemers elke keer weer anders was. Deze dynamiek zorgde ervoor dat sommige thema's niet of summier vertegenwoordigd waren tijdens de leerbijeenkomsten; denk bijvoorbeeld aan de thema's natuur of gezondheid. Een belangrijk kenmerk van de deelnemersgroep is dat we er geen gesloten groep van hebben gemaakt. Het was op elk moment mogelijk om in te stappen of nieuwe deelnemers voor te dragen en uit te nodigen. Ondanks deze dynamische samenstelling was een vaste kern van ongeveer 25 deelnemers tijdens alle vier de leerbijeenkomsten aanwezig.

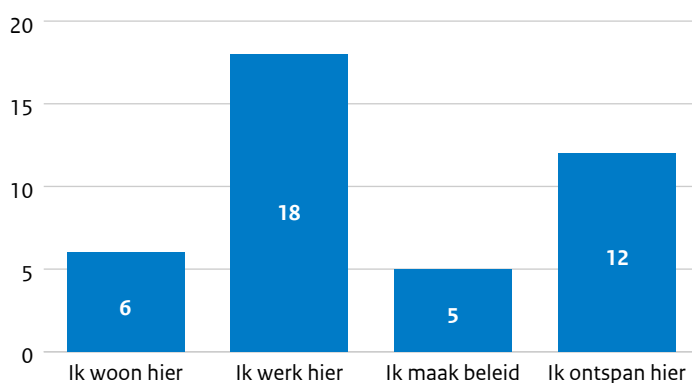
Aanwezigen bij leerbijeenkomsten

Eerste bijeenkomst: 42 deelnemers

Tweede bijeenkomst: 29 deelnemers

Derde bijeenkomst: 24 deelnemers

Vierde bijeenkomst: 26 deelnemers



Eerste leerbijeenkomst: interafhankelijkheden, april 2021

Doel en voorbereiding

Het 'samen doen' in het NZKG speelt zich af in een complexe werkelijkheid waarin partijen van elkaar afhankelijk zijn en elkaar nodig hebben. Maar welke partijen zijn het precies en wat is hun rol in het gebied? Waar komen ze elkaar tegen en wie hebben ze nodig om hun doelen te realiseren? En (hoe) zien ze hun interafhankelijkheid zelf? Tijdens de eerste leerbijeenkomst delen we de informatie uit het assessment met de deelnemers, maar dagen we hen ook uit om de consequenties daarvan te doorgronden: mensen hebben veel verschillende perspectieven op de vraagstelling, de toekomst van het gebied en elkaar.

Onze agenda was om het bewustzijn bij deelnemers te vergroten dat verschillende perspectieven ook invloed hebben op het eigen handelen en zijn daarmee ook de gebiedsprocessen beïnvloeden. Om mensen te leren hoe hun gedrag anderen raakt. De uitkomst zou moeten zijn dat mensen van verschillende organisaties leren over elkaars waarden, belangen en ideeën. Ons doel is dat zij anderen niet alleen als een risico zien, maar als een kans. We bieden in de eerste leerbijeenkomst de gelegenheid om andere partijen te leren kennen en naar hen te luisteren.

Programma eerste leerbijeenkomst

De eerste leersessie gaat direct van start met een simulatiespel, 'win zoveel als je kunt'. Dat is een spel dat is afgeleid van het 'prisoners dilemma' en erop gericht om zo veel mogelijk punten te scoren. Of het daarbij om eigen winst gaat, of de optimalisatie van de groepswinst, laten we in het midden. Het spel is een metafoor voor de dynamiek in de IJmond die zich kenmerkt door een sterke wederzijdse afhankelijkheid. Je stapt als speler in een onzekere situatie waarvan het doel niet helemaal duidelijk is. Ook ken je de andere spelers nog niet goed genoeg om in te kunnen schatten welke keuzes zij zullen maken en waarom. Gaan ze voor optimale resultaat voor het collectief? Of voor zichzelf? Komen ze hun afspraken na? Of doen ze opeens toch iets anders? Het spel daagt de spelers uit om in het licht van wat ze anderen zien doen een strategie te ontwikkelen en dat in 10 snelle rondes van hooguit 1 minuut. Soms is overleg mogelijk. Soms niet. Bij de afweging van de mogelijke keuzes in een situatie van wederzijdse afhankelijkheid is het steeds de vraag of het gaat over het optimaliseren van het eigen belang, of om het nastreven van collectieve winst. Het leerdoel achter dit simulatiespel is dat deelnemers samen moeten ontdekken dat spelen voor het groepsbelang uiteindelijk het meeste oplevert, ook voor de individuele doelen. Het spel laat ook zien dat afstemming en goede communicatie essentieel zijn om de meeste waarde voor de groep te realiseren. Maar deze ontdekking gaat wel gepaard met hier en daar wat verlies van vertrouwen en de erkenning dat het nodig is om afspraken te maken.

Na het spel bespreken we gezamenlijk de verschillende perspectieven op het gebied die naar voren zijn gekomen uit de vele interviews. Deze informatie is in detail te lezen op pagina's XX Aan de hand van grafische beelden gaat de groep met elkaar in gesprek. De terugkoppeling is een belangrijk onderdeel in het bewustwordingsproces over interafhankelijkheid. Op de plaatjes is bijvoorbeeld duidelijk sprake van een wirwar aan functies zoals wonen, groengebied en industrie, en het ontbreken van gebiedsgrenzen in de praktijk. De vraag aan de groep is in hoeverre zij zich in de beelden herkennen. Soms lijkt het namelijk alsof je maar aan één vraagstuk (bijvoorbeeld natuurcompensatie) of een deelgebiedje (alleen rondom je eigen wijk of werkgebied) werkt, maar de realiteit is diffuus: het is maar zelden dat problemen geïsoleerd zijn. Het breder bekijken van een vraagstuk biedt ook zicht op een grotere oplossingsruimte voor één enkele opgave. Ook voor de benodigde samenwerking is het beseft van dat grote pallet aan problemen, vraagstukken, deelgebieden en functies en hoe deze met elkaar samenhangen erg belangrijk.

Het laatste deel van de eerste brede bijeenkomst bestaat uit een interactief werkblok in kleinere groepen. De vraag aan de deelnemers is om een specifiek toekomstig project in gedachten te nemen. Op basis daarvan voert elke groep een gesprek aan de hand van een aantal vragen: 1) Wat betekent de informatie over interafhankelijkheden voor het bereiken van jouw doelen? 2) Waar ben je nog nieuwsgierig naar? 3) Wat heb je nodig van anderen? 4) Wie kan je daarbij helpen? 5) Tegen welke grenzen loop je aan? 6) Wat zou een volgende actie (moeten) zijn? De dag sloot af met een gezamenlijke reflectie op de gesprekken in de werkgroepen.

Opbrengsten

Tijdens eerste leerbijeenkomst wordt al snel duidelijk dat de deelnemers de gebiedsopgaven interpreteren vanuit verschillende schaalniveaus en invalshoeken. Hoe kunnen we deze (soms overlappende) functies en belangen van gebiedspartijen combineren? Tijdens de gesprekken geeft de groep aan dat er ruimte nodig is om elkaar te leren kennen, van elkaar te kunnen leren, en te onderzoeken hoe de verschillende gebiedspartijen elkaar kunnen versterken. *“Ik heb ideeën van anderen nodig om de ontwikkelingen zo vorm te kunnen geven dat er acceptatie is”* en *“als groep kunnen we het meeste bereiken”* zijn zinnen die vallen in de discussiegroepjes.

Daarnaast hebben de deelnemers behoefte aan een goede en duidelijke communicatie, waarbij vertrouwen tussen de betrokken gebiedspartijen opgebouwd kan worden. Er wordt benoemd dat er veel belanghebbenden zijn die samen een werkende oplossing moeten zien te vinden die in ieders belang is. Maar hoe geef je de eigen doelen daarin een plek? Hoe kun je die belangen verenigen? Deelnemers geven aan de noodzaak te zien voor het beter begrijpen en aankaarten van verschillende belangen, behoeften en zorgen, en die ook met elkaar in verband te brengen. *“Wederzijds contact zoeken op gemeenschappelijke doelen, en misschien juist ook op tegenstrijdige doelen,”* bijvoorbeeld. Die noodzaak voor duidelijke communicatie is niet alleen gericht aan het bedrijfsleven, in de zin van het op tijd aangeven van plannen en nieuwe projecten, maar komt ook uit de bedrijven richting omwonenden: *“Hoe en op welk moment willen mensen betrokken worden?”*

Dynamiek na afloop bijeenkomst

De opkomst tijdens de eerste bijeenkomst was groot. We waren natuurlijk liever op locatie gestart voor echte ontmoetingen en persoonlijke kennismaking, maar wegens de geldende coronamaatregelen vond de bijeenkomst online plaats. Als procesteam waren we tevreden over de verschillende perspectieven die ingebracht werden tijdens de eerste brede bijeenkomst, al was niet elk perspectief door een even groot aantal deelnemers vertegenwoordigd. Het ging ons er vooral om dat alle benodigde perspectieven een stem hadden gekregen. We merkten gelijk aan de start van de bijeenkomst dat sommige aanwezigen zich overvallen voelde door de samenstelling van de groep: er waren ook bewoners aanwezig, wat als spannend werd ervaren.

De dagen na het versturen van een korte terugkoppeling over het verloop van de bijeenkomst en onderling gedeelde inzichten, ontvingen we meerdere e-mailberichten van verschillende actieve bewoners uit de IJmond. Zij uitten grote zorgen over de samenstelling van de groep deelnemers, over de doelstellingen en impact van de co-creatiepilot en over hoe dat allemaal ging bijdragen aan de verbetering van de gezondheid van de inwoners in de IJmond. Het gezondheidsthema is voor hen van enorm groot belang. We zijn apart met deze bewoners in gesprek gegaan, om hun zorgen beter te begrijpen, om de toedracht van de co-creatiepilot nogmaals toe te lichten én om met hen te verkennen hoe zij in het vervolg zouden kunnen bijdragen aan het leerproces in de co-creatiepilot. Aan het gesprek namen bewoners deel die zijn aangesloten bij lokale bewonersinitiatieven, zoals: Stichting Duinbehoud, Dorpsraad Wijk aan Zee, Stichting FrisseWind.nu en Stichting IJmondig.

Zieke, volle IJmond

De personen die deelnemen aan het gesprek geven aan dat de problemen in de IJmond groot zijn. Dat het gebied ziek is en dat dit niet meer zo door kan gaan. De industrie moet volgens hen een stap terug doen en ruimte maken voor gezondheid, natuur en milieu. De problemen moeten daarbij niet geëxporteerd worden, maar juist structureel worden opgelost.

De deelnemers brengen naar voren dat er een disbalans is tussen de omgeving, bedrijfsleven en overheid. Die disbalans slaat ook door in de informatievoorziening. Het is voor hen belangrijk dat dit niet ook in het leertraject in stand gehouden wordt. Daarnaast is er een disbalans in wie wat kan aanleveren. Mensen die zich inzetten voor de bewonersgroepen en natuur- en milieuorganisaties verrichten hun werk op vrijwillige basis, naast hun baan, terwijl overheid en bedrijfsleven betaald worden. Er moet verandering komen, maar er zijn mogelijkheden voor de toekomst.

“Ik spreek voor alle bewoners als ik zeg dat de balans niet oke is. Overheid en industrie weten elkaar goed te vinden. De balans is daarom uitgeslagen richting economie i.p.v. milieu en er wordt geen rekening gehouden met gezondheid. Bewoners vragen zich af: wie is er nou verantwoordelijk voor gezondheid? Ik denk dat de conclusie is dat de enige partij die de verantwoordelijkheid neemt zichzelf zijn. Als je vraagt wat willen we: dat onze gezondheid geborgd wordt en niet in het geding komt.”

“In mijn beleving is een groot probleem de informatievoorziening die er is. De input van bewoners komt nooit echt in Den Haag aan, maar Tata heeft toegang tot het torentje dus er zit zo een ongelijkheid in informatie-voorziening.”

Het vertrouwen dat een aantal bewonersgroepen stellen in de overheid is in het fundament dusdanig aangetast dat deelname aan het leertraject op dit moment niet denkbaar is. Dit is niet onherstelbaar, maar er moeten eerst aantoonbare stappen gezet worden om over toekomstige deelname aan dit traject na te denken, aldus de bewoners. Ze hebben het gevoel dat ze al zo vaak en lang bereidwillig aan tafel hebben gezeten, dat het nu tijd wordt om de wet- en regelgeving aan te passen. Maar hier is de co-creatiepilot juist niet voor bedoeld: er zullen geen besluiten genomen worden ten aanzien van lopende dossiers of projecten. Het traject is gericht op gezamenlijk leren over hoe partijen in het Noordzeekanaalgebied samen invulling kunnen geven aan de verduurzamingsopgaven in het gebied. Voor een aantal aanwezige bewoners is ‘samen leren’ onvoldoende om het beschadigde vertrouwen in overheden en industrie te herstellen. Zij hebben hun hoop gevestigd op de voorgenomen strafzaak, om verbetering te brengen in de gezondheidssituatie in het gebied.

“Ik denk dat de bewoners pas aan tafel moeten als er significant stappen zijn genomen richting ons vertrouwen. Als dit er niet is heeft het voor ons geen nut om te participeren. De bal ligt niet bij ons.”

Twee bewoners die deelnemen aan het gesprek geven aan het wel zinvol te vinden om te blijven deelnemen aan de co-creatie pilot en de brede leerbijeenkomsten en hebben de leerbijeenkomsten bijgewoond. Later haakten ook nog andere bewoners aan, die niet aangesloten waren bij de bewonersinitiatieven. Gedurende het hele programma heeft deelname opengestaan voor iedereen die een band voelde met het gebied, en zijn er actief mensen uitgenodigd om deel te nemen aan de leerbijeenkomsten.

Tweede leerbijeenkomst: gebiedsverkenning, juni 2021

Doel en voorbereiding

Iedereen heeft een eigen beeld bij de omgeving waar we met elkaar zo veel over spreken. Maar wat zien we nou echt? En ziet iedereen hetzelfde? De blik van een bewoner op het gebied is weer anders dan de lens die overheden en bedrijven hanteren. Op deze manier wordt er in gesprekken vaak langs elkaar heen gepraat, want hoewel de locatie waarover het gaat misschien hetzelfde is, is het idee of gevoel bij deze locatie anders. Door samen naar het gebied te kijken kan er stil worden gestaan bij deze verschillen. Dat betekent niet dat het gebied voor iedereen hetzelfde moet gaan betekenen, maar wel dat in de samenwerking er bewust wordt omgegaan met bestaande verschillen. Daarnaast is het zo dat een aantal van deelnemers uit het leerprogramma het Noordzeekanaalgebied nog nooit in het echt hadden gezien – wat deels te wijten is aan de coronacrisis en het thuiswerkadvies – maar ook aan de verschillende schaalniveaus waarop de deelnemers opereren. Om dit patroon van (soms dus letterlijke) afstand te doorbreken is het ondernemen van een gezamenlijke activiteit in het gebied dus erg belangrijk. Daarbij is het goed om ook een minder zakelijke ontmoeting te faciliteren, en wordt het programma dus opgebouwd uit twee delen: een werkblok in een rondvaarttaxi over het Noordzeekanaal en een aansluitende lunch.

Programma tweede leerbijeenkomst

De dag begint op de watertaxi die over het Noordzeekanaal en de Noordzee op vaart. De deelnemers maken duo's, waarbij ze specifiek op zoek moeten naar iemand met een ander perspectief op het gebied. Tijdens de rit over het water maken ze gezamenlijk een tekening van het gebied: wat zie je nu eigenlijk allemaal? Wat ruik je? Welke geluiden hoor je? En wat roept het bij je op? Op basis van de gesprekken die volgen uit deze opdracht worden de deelnemers uitgenodigd elkaar ook te bevragen op de betekenis van ieders blik op het gebied. Wat voegt de blik van de ander toe aan jouw eigen perspectief? Wat leer je daarvan? Verandert het iets aan hoe jij naar het gebied kijkt?

Na terugkomst op het vaste land gaan de deelnemers in nieuwe groepen uit elkaar, het strand op. Middels een dialoogvorm worden ze gevraagd te reflecteren op wat ze de ochtend hebben gezien. Wat staat er op jouw tekening? Welke (nieuwe) vragen roepen de perspectieven van de anderen bij je op? De middag eindigt met een gezamenlijke lunch waarin zonder enige werkvorm wordt gesproken over de complexe vraagstukken die op tafel liggen voor het gebied en de groep elkaar ook iets meer 'als mensen' ontmoet.

Opbrengsten

Na afloop van de leerbijeenkomst is er een Padlet verstuurd naar de deelnemers waarin zij konden reflecteren op de opbrengst van de dag. Enkele van de opbrengsten zijn te vinden op de volgende pagina.

Wie of wat heeft indruk op je gemaakt?	Welke nieuwe inzichten heb je meegenomen?	Wat hebben we nog met elkaar te doen?	Welke eerste stapjes kun je al zetten?
Deelnemer 1* vanwege zijn brede kennis en heldere inzichten. Deelnemer 2* vanwege haar energie en positiviteit De enorme diversiteit in een klein gebied. Van zware industrie tot badgasten Velen zijn bezig met omgevingsmanagement en afstemming zoeken en van elkaar leren	Luisteren naar en praten met elkaar verdiept je inzicht Het voeren van procedures tegen bedrijven wordt door werknemers als onheuse en directe aanval gezien, terwijl je het ook kunt zien als een breekijzer om zaken gedaan te krijgen die in het belang van de hele omgeving zijn. Er is een gezamenlijke visie dat we op basis van feiten en wetenschap keuzes moeten maken.	Meer feiten en onderzoeken verzamelen en op basis daarvan overleggen, bijvoorbeeld op de co-creatiemanier. Concreet definiëren van (gemeenschappelijke) doelstellingen Héél erg veel, maar als we de focus lokaal houden, op het gebied: begrip voor elkaar krijgen of houden, inzien dat alle belangen die meespelen in in strijd met elkaar lijken te zijn, tegelijk belangen van ons allemaal zijn, dat de oplossingen in ieders belang zijn, en dat jij-bakken geen enkele zin heeft.	Nog meer openstaan voor andere meningen Kennis en invalshoeken delen op basis van opgedane inzichten. daarnaast gebruikmaken van het netwerk t.b.v. gemeenschappelijke doelen Leerervaringen uit andere gebieden opzoeken en gebruiken.



Dynamiek tijdens bijeenkomst

De dynamiek tijdens de rondvaart en de wandelingen op het strand was gemoedelijk. Deelnemers waren enthousiast dat de bijeenkomst op locatie kon plaatsvinden en nieuwsgierig naar elkaar. Het vormen van duo's tijdens de rondvaart ging snel en soepel, deelnemers gingen geconcentreerd met elkaar in gesprek. Bij de overgang van de boot naar de wandelingen door het gebied werden nieuwe kleine groepen gevormd en werd zichtbaar hoe graag overheden en industrie met bewoners in gesprek wilden. Om hun perspectief op het gebied beter te leren kennen, kennis te maken, en te verkennen op welke wijze samenwerking tot stand kon komen. De luisteroefeningen die we als procesteam hadden voorbereid pakten goed uit. Er was voor iedereen echt ruimte om te delen hoe je kijkt, waar je wakker van ligt en hoe anderen je kunnen helpen om een volgende stap te zetten.

Dit goede contact lag niet per se voor de hand. Zo hoorden we dat industriële partijen het advies hadden gekregen niet met bewoners in gesprek te gaan nu de strafzaak was gaan lopen, maar dat ze dit zelf juist heel belangrijk vonden om wel te doen. Omdat de sfeer zo open en gemoedelijk was, konden dit soort tegenstrijdige gevoelens ook met elkaar worden gedeeld. Dit zorgde ervoor dat de 'mensen achter de organisaties' iets meer zichtbaar werden. Op de pagina hiernaast is een duo te zien dat de omgeving samen in kaart brengt door middel van de tekenoefening, en één van de tekeningen die zijn gemaakt vanaf de watertaxi.



Derde leerbijeenkomst: dialoog, oktober 2021

Doel en voorbereiding

Na de eerste twee bijeenkomsten waarin we interafhankelijkheden in het gebied hebben onderzocht en naar verschillende perspectieven hebben geluisterd staat deze derde bijeenkomst in het teken van het voeren van 'de dialoog'. Centraal staan grote en ingrijpende ontwikkelingen in de omgeving die zich de afgelopen tijd hebben afgespeeld. Hoe hebben deze ontwikkelingen de verschillende gebiedspartijen beïnvloed, zowel op professioneel als persoonlijk vlak? En wat is de impact ervan op samenwerking in het gebied? In het kader van een ruimte om over én van elkaar te leren en om te onderzoeken hoe de partijen elkaar in toekomstige samenwerking kunnen versterken is het essentieel het gesprek hierover te voeren. Sinds de versoepelde coronamaatregelen het weer toelieten en een inspirerende omgeving kan bijdragen aan de kwaliteit van de dialoog, vond de bijeenkomst plaats in een bezoekerscentrum naast Zeesluis IJmuiden.

Programma derde leerbijeenkomst

Tijdens de bijeenkomst wordt zowel in groepen als plenair de dialoog gevoerd over de aanwezige perspectieven en de impact van de recente ontwikkelingen met betrekking tot de verduurzaming van de industrie in de regio op de deelnemers. De eerste ronde legt de focus op de vragen 'Hoe zou jij verwoorden wat er de laatste tijd is gebeurd in het gebied? En wat betekent dat voor jou?' In de tweede ronde geven de deelnemers antwoord op de vragen 'Wat heb je zojuist gehoord?' en 'Welke informatie die je net hebt gehoord heeft je geraakt?'

Het tweede deel van de dialoog bouwt voort op de informatie die in het eerste deel op tafel gelegd is. Centraal staan de vragen die de voorgaande dialoogrondes oproepen bij de deelnemers: wat zou je beter willen begrijpen? En is er iets dat je zelf nader zouden willen toelichten of waar je reactie op wil krijgen? Na afloop van deze ronde komt de groep weer bij elkaar om plenair de opbrengsten te bespreken. De dag sluit af met een gezamenlijke lunch.

Opbrengsten

In de dialogen komt de complexiteit die de verduurzaming van de industrie met zich meebrengt duidelijk naar voren. Deelnemers kaarten onder andere aan dat de groep aanwezigen in het leerprogramma divers is, maar dat vooralsnog niet volledig, omdat er nog gebiedsperspectieven missen. Daarbij wordt benadrukt dat het voor een goede samenwerking belangrijk is dat iedereen betrokken is. Maar hoe zorg je ervoor dat iedereen aansluit? Bijvoorbeeld wanneer een grote groep bewoners al vanaf het begin aangeeft niet mee te doen aan het leerprogramma? Wat voor impact heeft dit op de samenwerking?

De persoonlijke betrokkenheid van de aanwezigen is de basis voor de dialoog. In elke groep worden ervaringen gedeeld over hoe het bestaan van de industrie in de regio en de recente ontwikkelingen mensen niet alleen professioneel, maar ook in hun persoonlijk leven raken. Deze persoonlijke geraaktheid is een grote stap in de samenwerking en laat zien dat de deelnemers zich kwetsbaar naar elkaar op durven te stellen. De grote zorg over de gezondheid en leefomgeving van huidige en toekomstige generaties en de noodzaak om de industriële emissies te beperken wordt benadrukt. Naast de zorgen over de impact van de industrie op mens en natuur stellen deelnemers dat de ommezwaai in het beleid van Tata Steel wel moed en lef toont en dat het kansen biedt voor de toekomst van de hele regio - een regio die veel meer is dan Tata Steel en waterstof alleen. Het is een brede en geïntegreerde puzzel die met elkaar gelegd zal moeten worden.

In de dialogen worden ook zorgen geuit over het feit dat de ontwikkelingen in het gebied gepaard gaan met, al dan niet nieuwe, onzekerheden over hoe het verduurzamings-proces nu verder vorm krijgt. Er worden onder andere vragen gesteld over ieders rol in toekomstige samenwerking, over overheden, bevoegdheden en mandaat, en over de financiering. En ook: hoe kan de balans gevonden worden tussen snel stappen willen zetten en adequate participatie door de omgeving? Wat zijn de logistieke knelpunten? Hoe vind je de balans tussen internationaal en lokaal niveau? Hoe zit het met stikstof? Hoe kan er een integrale afweging gemaakt worden over wat prioriteit heeft, waar zetten we op in? En wat zijn concrete stappen en keuzes die nu gezet en gemaakt moeten worden om de doelen die voor 2050 gesteld zijn te halen?

Ondanks deze onzekerheden onderstrepen deelnemers dat het Noordzeekanaalgebied een regio is waarin reeds veel is bereikt, en ze benoemen het gemis van deze erkenning. Een moment waarop de deelnemers realiseren dat ze, ondanks dat er verbetering mogelijk is, het ook op punten best goed met elkaar doen. Het is volgens aanwezigen belangrijk ook te kijken naar doelen die tot nu toe al zijn behaald en naar de positieve ontwikkelingen die in gang zijn gezet. Gesteld wordt dat het noodzakelijk is om naast het nadenken over grote ontwikkelingen dus ook in te zetten op de ‘small wins’ – minder grote, maar daarmee niet minder belangrijke acties. Vooruitgang wordt niet slechts geboekt in grote overkoepelende besluiten en doelen, maar ook in de kleinere acties die bijdragen aan de verduurzaming van de industrie en de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende gebiedspartijen. Dit maakt het mogelijk om meer te denken in kansen en kan het verschil maken tussen een energietransitie die intimiderend is en een transitie die inspireert.

Dynamiek in en na afloop van bijeenkomst

Deze ochtend werden er open dialogen gevoerd over ingrijpende ontwikkelingen in de regio en de impact daarvan op de omgevingspartijen en de toekomstige samenwerking. Als procesteam hebben we bij de groepen gezeten maar hebben de aanwezigen zelf het gesprek gevoerd. Deelnemers stelden zich geïnteresseerd en kwetsbaar op, wat een open en veilige sfeer opleverde. Als procesteam zagen we tijdens de bijeenkomst de beweging naar het meer persoonlijke niveau. Deelnemers spraken niet meer alleen over hun instanties en wat er op zakelijk niveau aan belangen lag, maar voerden juist het gesprek over hoe het hen zelf als mens raakte, wat de ontwikkelingen met hen deden en wat voor gevoel en emoties dit opriep. Deze manier van dialoogvoeren -elkaar de kans geven om écht te vertellen, zonder onderbrekingen van directe reactie van anderen- leverde een hele mooie dynamiek op waarin deelnemers elkaar beter leerden begrijpen en inzicht kregen in wat écht belangrijk is voor de ander. Wij zien dat deze mate van wederzijds begrip kan bijdragen aan co-creatie met inachtneming van elkaars belangen.

Representatie bewoners

Aan deze bijeenkomst namen een aantal andere bewoners deel, die meer begrip toonden voor de industrie maar zich ook zorgen maakten over de gezondheidseffecten. Dat leidde bij de andere bewoners -die niet deelnamen aan de co-creatiepilot- tot een e-mailwisseling met ons team en bestuurders van de Provincie. De strekking van de kritiek was dat de deelnemende bewoners een “niet realistisch perspectief vertegenwoordigen” die voor een “ongezonde ruis in de dialoog zorgen”.

“Wij willen niet deelnemen aan dit ‘cocreatie - mediation’ traject, omdat wij geen vertrouwen hebben in de vorm, de aanpak en de verhouding tussen de deelnemers. Al jarenlang worden bewonersgroepen in de vorm van ‘participatie’ betrokken aan allerlei gesprekstafels. In de praktijk betekent dit vooral dat er veel tegen ons wordt gesproken en aan ons wordt uitgelegd en dat daarmee een vinkje wordt gezet in het hokje ‘consultatie’. Er wordt niet echt geluisterd naar de zorgen, problemen, of belangen van bewoners, laat staan dat er actie wordt ondernomen om constructief zaken te verbeteren op basis van deze belangen. Al deze gesprekstafels vragen wel ontzettend veel tijd. Hiermee zijn wij het vertrouwen in dit soort projecten kwijtgeraakt en helaas hebben jullie ons niet van het tegendeel kunnen overtuigen. [Ik] concludeer dat van echte mediation in jullie traject geen sprake is. Het gaat om eenzijdige co-creatie vanuit een groep economische belanghebbenden.”

Dat er verschillende perspectieven bestaan binnen het ‘bewoners-perspectief’ in gepolariseerde vraagstukken komen wij vaker tegen. We zien dan ook gebeuren dat tegenstanders het niet accepteren als er andere opvattingen bestaan vanuit vergelijkbaar omwonenden-perspectief. In onze praktijk zien we dat omwonenden met een minderheidsopvatting of een genuanceerd beeld zich terugtrekken uit dit soort trajecten. Ruimte bieden aan deze waaier aan perspectieven is een van de uitgangspunten van de co-creatie pilot, en dat is de reden dat we mensen actief hebben uitgenodigd om de dialoog te verbreden.

Vierde leerbijeenkomst: onderhandelen, november 2021

Doel en voorbereiding

Tijdens de vierde leerbijeenkomst bouwen we voort op wat er in de eerdere drie leerbijeenkomsten aan inzichten is opgedaan. Deelnemers oefenen met onderhandelen en samenwerken, met als doel het creëren van collectieve meerwaarde. Door te vertrekken vanuit individuele (organisatie) belangen en toe te werken naar een gezamenlijk doel, ontstaat er een groeiend besef dat een oplossing die meerwaarde oplevert voor het collectief ook bijdraagt aan afzonderlijke belangen. Als het ware is dat een afronding van de oefening waarmee we begonnen zijn in de eerste leerbijeenkomst – het ‘win zoveel als je kunt’ spel. De vorm van deze oefening is die van een simulatie waarin herkenbare dilemma’s uit de IJmond terugkomen (maar niet alle). In andere leertrajecten hebben we ervaren dat het simuleren van de praktijk een krachtige én toegankelijke werkvorm is om tot nieuwe inzichten te komen. Van daaruit ontstaan niet-eerder bedachte vervolgstappen. Daarnaast geeft het de deelnemers een gezamenlijke succeservaring als het lukt om tijdens de onderhandeling een akkoord te bereiken.

Programma

Aan de hand van een fictieve casus onderhandelen deelnemers vanuit verschillende rollen met elkaar over de ontwikkeling van een nieuwe haven in een niet-bestaande kuststreek. Elke partij die betrokken is bij de onderhandeling heeft eigen belangen en voorkeuren en de kunst in de onderhandeling is om tot een voorstel voor de nieuwe kustontwikkeling te komen die voor een brede meerderheid van de partijen acceptabel is.

De gespeelde simulatie is de bestaande casus ‘Harborco/Pampusplaat’²⁸. Hier zijn een aantal kleine aanpassingen in aangebracht om beter aan te sluiten bij de realiteit van de IJmond, zonder veel inhoudelijk te veranderen aan deze vaak gebruikte simulatie. Deze casus lijkt in sommige aspecten op het Noordzeekanaalgebied: er zijn verschillende industriepartijen vertegenwoordigd, de ontwikkelingen spelen zich af in de buurt van een haven en er is veel weerstand tegen havenuitbreiding vanuit de maatschappelijke hoek. Thema’s die ook op tafel liggen in het gebied komen aan bod in de simulatie, zoals milieu, werkgelegenheid, duurzaamheid en economische groei. De simulatie werkt met zes rollen (haven, overheid, milieuactiegroep, vakbond, bedrijfsleven en vergunning verschafter) en de onderhandelingen worden geleid door een onafhankelijke partij. Er zijn drie stemrondes waarin de partijen stemmen over optiepakketten – in de derde stemronde wordt duidelijk of het gelukt is om samen een akkoord te bereiken.

Om uiteindelijk de simulatie weer met de praktijk te verbinden is de nabespreking van de onderhandeling gewijd aan reflectie en wordt de vertaling naar de situatie in de IJmond gemaakt. Welke parallellen worden er gezien tussen een bestaande simulatie die in de jaren ‘80 is geschreven en wat er allemaal speelt in de eigen omgeving? Hoe komt dat? Wat is ervoor nodig om samen in een onderhandelingssituatie terecht te komen waarin alle perspectieven zijn geborgd? Liggen de kaarten in de werkelijkheid wel zo duidelijk op tafel als in een fictieve simulatie? En welke aanknopingspunten voor verdere verbetering van samenwerking kunnen uit deze ervaring gehaald worden?

Voorafgaand aan de leerbijeenkomst krijgen de deelnemers alleen een algemene casusbeschrijving toegestuurd – hun specifieke rol ontvangen ze pas terplekke. In 20 minuten voorbereidingstijd nemen de deelnemers de rollen tot zich en daarna wordt de groep in twee ‘breakoutrooms’ uit elkaar gestuurd en start het onderhandelingspel.

²⁸ Simulatie ontwikkeld door Harvard Law School in 1984. Het is een onderhandelingspel met zes partijen en meerdere problemen, rondom een geschil over de bouw van een zeehaven. Het spel introduceert en verkent het gebruik van onderhandelingen en coalitievorming voor de aanpak van meer-partijen en meer-belangen vraagstukken.

Opbrengsten

Wanneer je de simulatie vertaalt naar de IJmond, hoe zou dit eruit zien? In de reflectie vertellen deelnemers dat thema's niet allemaal van elkaar losgeknipt kunnen worden in een dergelijke onderhandelingsituatie. Om tot een zo goed mogelijke uitkomst te komen moeten zaken in hun samenhang bekeken te worden. In het Noordzeekanaalgebied zou het bijvoorbeeld gaan over de industriemix, maar niet losgezien van bijvoorbeeld gezondheid en subsidies. Er zijn verschillende onderwerpen die je niet één voor één kunt afvinken in een onderhandeling, maar die aan elkaar verbonden zijn. Daarbij is het belangrijk dat je met elkaar in gesprek gaat over wat partijen écht belangrijk vinden om tot oplossingen te komen. En wat gebeurt er als partijen er niet uitkomen? Deze vragen ordenen het gesprek aan tafel en bieden de mogelijkheid tot het creëren van nieuwe afwegingen en uitkomsten. De simulatie laat zien dat je niet over één element hoeft te beslissen, maar dat een gebiedsontwikkeling vaak veel facetten heeft waarbij je kan geven en nemen. Het gaat dus eerder over optiepakketten waar over onderhandeld wordt. Een plan voor een discussieruimte waarin dit kan is essentieel. Het hele proces dat we hier oefenen, het verplaatsen in elkaars positie en het komen tot uitkomsten, vereist eerlijkheid en een open vizier van alle partijen.

De vertaling maken van de simulatie naar de werkelijkheid gaat daarbij niet om de inhoud, maar om het structureren van het vraagstuk. Stel dat men in de IJmond over vijf jaar in een vergelijkbare situatie zit, dan kun je een aantal vragen stellen: Welke thema's zouden er dan op tafel liggen? Welke onderwerpen onderstrepen dat je afhankelijk bent van elkaar? Welke oplossingen zou je kunnen bedenken voor verschillende issues? En hoe zou je de verschillende partijen kunnen laten nadenken over een betere situatie dan die je nu hebt?

Wanneer je een dergelijke onderhandelingsituatie naar de werkelijkheid zou vertalen, dan is het belangrijk om na te denken over wie er aan tafel zitten. Wat is het doel dat je hebt met elkaar? En welke spelregels maak je voor de samenwerking? Vanuit de groep werd aangegeven dat dit gesprek in een voorfase gevoerd moet worden en dat die fase mist in de simulatie – een element dat ook de werkelijkheid weerspiegelt.

Tijdens de simulatie ervaren deelnemers hoe belangrijk het is dat iemand het initiatief neemt en de leidersrol pakt. Deze initiatiefnemer dient op een goed moment en een goede manier anderen te betrekken, en het is van even groot belang dat de andere partijen die leidende rol kunnen hebben en daarin kunnen meegaan. In de vertaling naar het Noordzeekanaalgebied: ook hier is een leidersrol van belang. Wie zou dit op zich kunnen nemen?

Dynamiek voorafgaand aan bijeenkomst

Na het uitsturen van de uitnodiging en het programma voor de bijeenkomst -inclusief algemene informatie over de simulatie- kregen we veel reacties vanuit de deelnemers-groep én ook vanuit de groep bewoners die eerder hadden aangegeven niet deel te nemen aan de co-creatiepilot. De kritiek was vooral dat de simulatie niet representatief was voor de situatie in de IJmond: zij zagen niet alle thema's die voor hen belangrijk zijn terug in de verhaallijn en zij herkenden zich niet in de uitgeschreven rollen die onderdeel uitmaakten van de simulatie. Vele e-mails gingen heen en weer. Sommige mensen gaven aan niet aan de bijeenkomst deel te willen nemen omdat zij een andere verwachting hebben over de invulling van het programma. Anderen bevestigden hun komst en zijn juist nieuwsgierig.

“Het is maar een spel, ik weet het, maar een spel mag best realistisch zijn. Het uit te spelen plan is echter mijns inziens te ridicuul voor woorden. In het huidige tijdsgewricht, waarin we grote stappen terug moeten doen met onze ecologische voetafdruk, is het ondenkbaar dat we ook maar een seconde zouden overwegen mee te gaan met een megalomaan plan dat er alleen maar op gericht is die voetafdruk nog eens extra stevig in de aarde en de zee te drukken”

“De opzet is ongetwijfeld gekozen met de beste bedoelingen. Afgaande op de berichten van [andere bewoners] voel ik het signaal “over gezondheid en leefomgeving valt niet te onderhandelen”. Het elementaire belang gezondheid wordt in deze groepssamenstelling ervaren als weggedrukt tussen belangen van vele andere partijen. Deze signalen vertellen mij dat diverse overheden en bedrijven een poging doen voor omgevings-management, maar belangrijke groepen vergeten te bedienen die deel uitmaken van die omgeving. Het voelt voor mij verkeerd om de problematiek die speelt in de IJmond te verbergen achter een spelsituatie. De situatie in de IJmond is niet fictief en is hiervoor te serieus. Met alle respect: het voelt verkeerd en ik kan er qua vorm niets mee.”

Naast bezorgde oproepen van deelnemers werd het ook vanuit de kant van de initiatiegroep zorgen geuit over de mailwisseling die gaande was: “Dit gaat niet goed, graag even contact.” We namen als procesteam even de tijd om alle boodschappen en hartenkreten uit de e-mailwisseling te verwerken en een plan te maken hoe we tegemoet konden komen met aanpassing van het programma. Hoewel we ook dicht bij het oorspronkelijke plan wilden blijven, omdat daar onze visie op leren in verwerkt was. Waardevol aan de reacties was dat deze een opening boden voor een gesprek over wat er voor de deelnemers écht toe doet. We hebben namens het procesteam een tweede bericht gestuurd aan alle genodigden voor de derde bijeenkomst, waarin we nogmaals het doel van de co-creatiepilot hebben toegelicht en hoe de simulatie daarin past. Tevens hebben we voorgesteld om een poging te doen de simulatie iets meer toe te schrijven naar de problematiek in de IJmond. Tenslotte hebben we de genodigden gevraagd om hun besluit om niet deel te nemen aan de laatste bijeenkomst nog eens te heroverwegen.

Dynamiek tijdens bijeenkomst

Bij de start van de meeting hebben we kort stilgestaan bij alle reacties die voorafgaand aan de bijeenkomst per mail waren uitgewisseld. De aanwezigen kregen de gelegenheid om aan elkaar te vertellen hoe deze reacties van invloed waren geweest op het gemoed waarmee ze de bijeenkomst waren binnengestapt. Een aantal personen dat moeite had met de keuze voor de simulatie had toch besloten om aan de sessie deel te nemen, maar niet aan de simulatie. Ze konden goed verwoorden wat de reden hiervoor was en stelden voor om gedurende de simulatie te observeren wat er gebeurde tussen de andere deelnemers. Die keuze hebben we gerespecteerd. De twee groepen ging goed aan de slag met de opdrachten uit de simulatie en er ontstonden open en intense onderhandelingen tussen de deelnemers terwijl ze één van de rollen uit de simulatie vertegenwoordigden. De deelnemers namen hun rollen serieus en probeerden oprecht tot een gezamenlijke eindoplossing te komen. In de gezamenlijke reflectie, aan het eind van het spel, blikten sommige deelnemers terug op hoe ze de simulatie in eerste instantie hadden gezien en hoe ze het gaandeweg hadden ervaren. Dat leverde een mooi gesprek op, waarin de simulatie werd vergeleken met posities in het echte leven en er lessen getrokken werden uit het spel: precies zoals een simulatie bedoeld is.

“Ik ben echt blij dat ik toch gekomen ben. Ik begrijp nu pas waar mijn boosheid vandaan kwam over de keuze voor deze simulatie. Wat ik in de simulatie mis, is namelijk precies hoe het in de echte wereld gaat: ook in de echte wereld doet het gezondheidsthema nauwelijks mee.”

Reflecties

Reflecties kerngroep

In de laatste bijeenkomst met de kerngroep is er gezamenlijk gereflecteerd op de leerbijeenkomsten en wat deze voor hen door het jaar heen hebben opgebracht. Hier kwamen een aantal duidelijke signalen naar boven: soms in vraagvorm, soms in de vorm van duidelijke plannen. Onderstaand een overzicht van het gesprek aan de hand van thema's en bijbehorende quotes.

Verschillend kennisniveau

'Ik realiseer me nu dat ik van sommige onderwerpen ontzettend veel weet, omdat het mijn werk is. Maar dat geldt natuurlijk niet voor iedereen.' Voor meerdere deelnemers uit de kerngroep was dit een belangrijk inzicht, dat de taal die de 'corporate wereld' gebruikt niet altijd hetzelfde is als die de bewoners gebruiken. Al zit hier nog wel een verschil in; de ene bewoner, bijvoorbeeld die van een belangenorganisatie, heeft zich veel meer ingelezen dan andere bewoners, waardoor ze behoefte hebben aan andere informatie. Daarnaast kan het goed zijn om, buiten het delen van informatie, elkaar wat meer te helpen: bijvoorbeeld het ondersteunen van de gemeenten met kennis en ervaring bij projecten. Minder in eilandjes denken en meer in een gezamenlijke kennisbasis ontwikkelen. Daar hoort bij dat je je meer verplaatst in het kennis niveau/perspectief van de ander en je dus vragen moet stellen om erachter te komen hoe je begrepen wordt.

Verdiepen in de ander

'Ik ben gewoon koffie gaan drinken om een van de stakeholders die ik tegenkom beter te leren kennen.' Naast erachter komen hoe je kennisniveaus op elkaar kan afstemmen (en zodoende beter/begrijpelijker kunt communiceren) is er door het leerprogramma een grotere behoefte gekomen aan 'menselijk' contact: kijken naar de mensen achter de functie en hier een verbinding mee maken. Zo leer je elkaars leefwereld beter kennen. Dit kan heel laagdrempelig, zoals afspreken om een kop koffie te drinken. De deelnemers van de kerngroep geven zelf daarbij aan dat ze hebben ingezien dat het ook belangrijk is om dit contact te leggen zonder dat er een concrete aanleiding voor is. Dan hoeft je namelijk niet te praten over een plan of project, maar kan je het bijvoorbeeld hebben over visie en de toekomst van het gebied. Zo kun je soms makkelijker ontdekken waar werelden overlappen of op een gelijkwaardige manier verkennen wat je voor elkaar kunt betekenen.

Het echte gesprek ontbreekt

'Ik realiseer me dat we ook het gesprek over opties moeten voeren; dat gebeurt nu eigenlijk niet. Het échte gesprek ontbreekt.' In het leerprogramma is vaak het gesprek gevoerd over gezondheid: de kerngroep geeft aan dat het belang en de urgentie hiervan nog beter in beeld zijn gekomen. Daarnaast is er bij sommige deelnemers verbazing ontstaan over het ontbreken van een gesprek over een totaalplaatje, alles wordt opgeknipt in deelprojecten – waardoor er weinig ruimte is om tot 'win-win' situaties te komen. De belangen en projecten worden zo een randvoorwaarde van elkaar in plaats van dat zij elkaar versterken. Deze dynamiek zorgt ervoor dat het lijkt alsof mensen niet meer met elkaar in gesprek willen, en volharden in hun posities door standpunten uit te wisselen. Dat brengt ons tot het inzicht dat niemand zich verantwoordelijk voelt voor het geheel. Projectmedewerkers worden er door hun organisaties niet op gestuurd en het gesprek voeren over elkaars belangen betekent ook dat je er iets mee moet doen. Daar is niet altijd ruimte voor.

Koppelen leren/reflectie aan praktische uitvoering

'Hoe brengen we onze inzichten tot uitvoering? Hoe vertalen we ze naar onze eigen strategie en aanpak?' 'Ik zou het gesprek met de omgeving graag onderdeel maken van ons uitvoeringsprogramma maar ben nog zoekend hoe precies.' De koppeling maken van de ervaringen in het leerprogramma en de daadwerkelijke uitvoeringspraktijk blijkt lastig. Veel deelnemers van de kerngroep geven aan dat ze meer praktische handvaten nodig hebben. Hoe zorg je er bijvoorbeeld voor dat er ook op bestuurlijk niveau aandacht komt voor het belang van een kopje koffie drinken met 'de buurman'? Voor meer afstemmen is ook meer tijd nodig en 'de systeemwereld' met zijn procedures en processen kan daarmee niet omgaan.

Reflecties van het procesteam

Wij hebben onderling in het procesteam veel gesprekken gehad over wat wij zagen gebeuren in de co-creatiepilot. Deze reflecties hebben ons geholpen om gebeurtenissen te duiden en het traject te ontwerpen. In die zin was het ook een leertraject voor onszelf.

Drukke in het NZKG

Na de constatering van de initiatiefgroep dat het waardevol zou zijn om maandelijks met elkaar af te stemmen over belangrijke ontwikkelingen en projecten, bleek het voor partijen lastig om hiervoor ook daadwerkelijk ruimte te maken in de agenda's. Terwijl het zo noodzakelijk leek om die afstemming met elkaar te organiseren omdat deze nog aan geen enkele andere tafel was belegd. Tegelijkertijd gaven partijen ook aan dat ze moe werden van het overleg over de vele ontwikkelingen in het Noordzeekanaalgebied. Zo bestonden formele overlegtafels over de MRA, de NOVI, de CES, er was een Bestuursplatform Noordzeekanaalgebied, en een Bestuursplatform Energietransitie Noordzeekanaalgebied en nu kwam de co-creatiepilot daar ook nog bij. De vraag wat de waarde was van deze groep werd regelmatig gesteld. Mooi was dat de deelnemers die vraag op bepaald moment aan elkaar gingen beantwoorden. Waarom de pilot voor hen waarde had.

Verder viel op dat bij de start van de co-creatiepilot veel vertegenwoordigers vanuit het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat betrokken wilden zijn. En tegelijkertijd was het commitment om deel te (kunnen) nemen aan de bijeenkomsten heel grillig. Ook viel op dat deze verschillende medewerkers verschillende en soms zelfs tegenstrijdige perspectieven of geluiden namens het Ministerie inbrachten. In maart 2021 hebben we verschillende 1-op-1 gesprekken gevoerd met de verschillende betrokkenen vanuit het Ministerie. Over hun rol in het gebied en de waarde die ze zouden kunnen toevoegen aan de groep. Tevens hebben we gesproken met de betrokken Directeuren-Generaal over de gefragmenteerde regie en verschillende geluiden vanuit het Ministerie en dat er echt meer en vooral ook eenduidige regie nodig was voor de transformatie van het Noordzeekanaalgebied.

Tenslotte viel op dat het lastig was voor de lokale overheden om structureel aan te sluiten bij het maandelijkse overleg. Beperkte capaciteit, te veel dossiers op het bord van een enkele medewerker en de gevraagde responsiviteit op de maatschappelijke onrust over het handelen van Tata Steel maakten dat tijd beperkt was. Naarmate de co-creatiepilot vorderde ontstond er een stevige kern van betrokken bedrijven en overheden die probeerden er elke keer bij te zijn.

Verontachtzaming van gezondheid

In de IJmond ervaren groepen omwonenden onrecht rond hun gezondheid dat recht gezet moet worden voordat er bereidheid is om mee te doen aan een co-creatietraject en/of te participeren in besluitvorming over nieuwe klimaatprojecten. In de gesprekken en e-mailwisselingen die wij met hen hebben gehad, geven zij aan dat dit eerst moet worden opgelost. Ook kwam het publieke debat hierover sterk op tijdens de looptijd van de pilot.

In mei 2021 organiseerden de Universiteit van Amsterdam de "State of Conflict" conferentie met als thema "restorative justice" oftewel herstelrecht. Daarin stond de vraag centraal in hoeverre mediators en procesbegeleiders kunnen leren van de inzichten uit deze stroming binnen het recht. Dit gedachtengoed beschrijft dat er eerst herstel nodig is van gebeurtenissen of ervaringen uit het verleden, voordat mensen weer open kunnen staan voor nieuwe ontwikkelingen. Oorspronkelijk is dit een tegenhanger van het strafrecht, waarbij niet het straffen van de dader centraal staat maar genoegdoening voor het slachtoffer.

Hoewel het herstelrecht is bedoeld voor heel directe dader-slachtoffer situaties, helpt deze manier van denken wel om de verontachtzaming van het thema gezondheid te kunnen duiden. In alle contacten met bewoners en belangenorganisaties zagen we een bevestiging van de noodzaak om hier aandacht aan te besteden: de lange historie van milieuvervuiling in de IJmond en het effect op de gezondheid van de inwoners heeft grote invloed om de bereidheid om door te kunnen gaan met een energietransitie die op voldoende maatschappelijke steun kan rekenen.

We merkten ook dat het lastig is voor mensen bij bedrijven en overheden om hiermee om te gaan. Zij kregen indirect -als we in herstelrecht blijven denken- het daderschap voor de voeten geworpen. In het kernteam zelf sprak men over het hinderdossier, wat meer afstand creëerde tot het issue. De zorg om de gezondheid wordt herkend, maar de deelnemers aan de kerngroep kunnen er niet naar handelen omdat de reikwijdte van

hun werk is beperkt tot de klimaatprojecten. Bovendien verandert de personele bezetting bij overheden, industrie en andere professionele organisaties voortdurend, maar blijven de ervaringen en herinneringen in een gebied blijven bestaan. Daar krijgt elk nieuw project, elk nieuw beleidsplan en elk participatieproces weer mee te maken. Ook als eerdere ervaringen verbonden zijn aan andere thema's of beleidsdossiers. Kortom, in de IJmond valt herstelwerk te verrichten.

De beperkingen van een tussenruimte

Door een tussenruimte te bieden op afstand van formele besluitvormingsprocessen hebben we getracht om partijen in een veilige omgeving met elkaar in gesprek te gaan en te verkennen wat de confrontatie van perspectieven betekent voor het eigen én gezamenlijke handelen. Als procesteam hadden we de stille verwachting dat de partijen met wie we zo intensief hebben samengewerkt in de kerngroep, mede op basis van de inzichten uit de co-creatiepilot, een grotere responsiviteit zouden laten zien als reactie op al die dynamiek, onderzoeken en media-uitingen. Wat we de kerngroep hebben zien doen is de reeds ingezette klimaatprojecten door te zetten (in ieder geval tot het moment dat deze formeel werden stopgezet), ondanks alle maatschappelijke dynamiek rondom gezondheid. Het feit dat we daar maandelijks bij stil stonden met deze groep was niet voldoende om de projectprocedures zelf te vertragen en stil te staan bij wat IJmond nodig heeft. De tijdsdruk van vergunningen, subsidieaanvragen en klimaatdoelen bood daarvoor geen ruimte. Onder andere door de afhankelijkheid van investeringsprogramma's zoals het MIEK²⁹ waarvoor de deadlines wel gehaald moeten worden. Dat bepaalt mede de prioriteiten van de mensen die aan het realiseren van de klimaatprojecten werken.

In de maandelijks gesprekken met de kerngroep kwam af en toe wel de vraag aan de orde hoe de grote opgaven in het gebied mee te koppelen met de klimaatprojecten. Maar zoiets vergt ook een grote inzet van andere partijen buiten deze groep. De vraag is of «de tussenruimte» zich daar überhaupt goed voor leent. Weliswaar hebben we een veilige en open leeromgeving kunnen creëren waarin partijen tot uitwisseling van perspectieven zijn gekomen en hebben gedeeld wat hen écht raakte, maar wellicht heeft het ontbreken van het perspectief van bewoners en belangenorganisaties in deze groep ertoe geleid dat er geen noodzaak was om vanuit de nieuwe inzichten tot fundamentele herziening van gezamenlijk handelen te komen. Een integrale aanpak van de problematiek in de IJmond mag je niet verwachten van de groep die wij aan tafel hadden. Deze observatie heeft bij ons de vraag opgeroepen aan welke voorwaarden eerst voldaan moet zijn, voordat de gebiedspartijen écht bereid zijn om een vergaande samenwerking met elkaar aan te gaan, inclusief de governance en afspraken over besluitvorming die daarbij horen.

Pilot als platform voor constructief conflict

We hebben de betrokken deelnemers voortdurend gestimuleerd om onderzoekers te zijn van hun eigen praktijk. De co-creatiepilot heeft in gang gezet dat partijen reflecteerden op hun eigen werkwijze, bijvoorbeeld met betrekking tot de voorbereiding van vergunningprocedures, de informatievoorziening richting omgeving of het opstellen van de CES. Een aantal keer hebben we conflict ervaren tussen partijen toen zij geconfronteerd werden met elkaars aannames en ideeën over problemen, oplossingen en de eigen rol bij het adresseren daarvan. Bijvoorbeeld toen duidelijk werd dat het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat nog een marktverkenning wilde opstarten naar hoe en door wie grootschalige ondergrondse CO₂ opslag georganiseerd moest worden, terwijl de vergunningsprocedures voor de projecten Everest en Athos al in voorbereiding waren omdat de bedrijven in de kerngroep ervan uitgingen dat zij deze projecten zouden ontwikkelen. Een ander voorbeeld is de dynamiek die ontstond in de aanloop naar de 4e brede leerbijeenkomst. Er kwam grote kritiek vanuit bewoners- en belangenorganisaties en betrokken gemeenten op het ontbreken van gezondheid in het door ons voorgestelde programma. Een aantal betrokken gebiedspartijen ervaarde die kritiek ook als kritiek op de eigen rollen en verantwoordelijkheden, buiten de co-creatiepilot. Dat de echte wereld en de co-creatiepilot verweven raakte voelde ongemakkelijk «dit gaat nu wel heel erg de verkeerde kant uit» kregen wij te horen. Maar het was een conflict dat tot uiting kwam binnen de pilot en daar hebben we op een constructieve manier mee om weten te gaan door het programma aan te passen en vooral het thema gezondheid centraal te zetten. In die zin bood de co-creatiepilot een platform waar het conflict kon bestaan en worden opgelost.

²⁹ Meerjarenprogramma Infrastructuur Energie en Klimaat (MIEK) beschrijft die energie- en grondstoffen-infrastructuurprojecten die het kabinet wil oppakken om zo versneld bij te dragen aan het verduurzamen van de industrie.

In die zin hebben de maandelijkse bijeenkomsten en de leersessies een platform geboden voor grote en kleine conflicten. De werkvormen boden de mogelijkheid om met elkaar in gesprek te gaan over zorgen en belangen, zonder dat de situatie escaleerde en onhandelbaar werd. Conflicten kunnen op deze manier ook heel informatief en constructief zijn omdat ze in beeld brengen hoe onderliggende aannames verschillen en vervolgens aanzetten tot praktische oplossingen.

Anders doen in de praktijk

Wat we hebben gezien in de co-creatiepilot is dat de dialoog weliswaar nieuwe inzichten kan brengen, maar dat het toepassen van die nieuwe inzichten in de eigen praktijk, met vastomlijnde rollen en verantwoordelijkheden, niet eenvoudig is. Toch zijn er gezamenlijke activiteiten in gang gezet. Groter, zoals het opzetten van een gezamenlijk communicatieoverleg, en kleiner, zoals het drinken van een kopje koffie met iemand van een andere organisatie waar je voor het leerprogramma niet zo snel mee in aanmerking kwam. Een aantal punten die zijn opgevallen in de loop van het jaar:

Door de co-creatiepilot is een maandelijks overleg met een kerngroep ontstaan van overheden en enkele bedrijven uit de IJmond, waarin afstemming van activiteiten zoals vergunningaanvragen en besluitvorming;

- Hieraan gerelateerd is er een communicatie-overleg opgestart door het Projectbureau NZKG met de adviseurs van overheden en bedrijven om af te stemmen over communicatie met omwonenden;
- Gezondheid is als thema opgenomen in de CES;
- Er zijn ideeën besproken hoe binnen de huidige gebiedsbegrenzingsen voor de verschillende gebiedsfuncties toch doorstroming kan ontstaan of overlap tussen de functies, bijvoorbeeld natuurcorridors op industrieterreinen.
- Er is toenadering en nieuwsgierigheid ontstaan tussen de mensen van bedrijven en omgevingspartijen, wat leidde tot informele vormen van afstemming;
- De aandacht voor gezondheid is nadrukkelijk op de agenda gekomen;
- Er is meer bewustzijn ontstaan rondom het feit dat lokale partijen belangrijk zijn voor het ontwikkelen van draagvlak en het realiseren van de energietransitie;
- Er is meer aandacht gekomen voor 'de mensen achter de organisatie' en de verschillende belangen en perspectieven die bestaan in het gebied.

Ongehoorde stem

Het gesprek met de actieve bewonersgroepen was intens. De frustratie over de gezondheidsproblematiek in hun woon- en leefgebied en het gebrek aan responsiviteit die zij ervaren van overheid als industrie was duidelijk merkbaar. De voorbeelden die zij gaven over het niet goed benutten van beschikbare kennis, de onduidelijkheid over wie kan besluiten over het aanpakken van de situatie en het wantrouwen jegens de overheid maakte veel indruk op ons. We hadden gehoopt dat een grotere groep bewoners en vertegenwoordigers van lokale belangenorganisaties wel bereid zou zijn om deel te nemen aan de co-creatiepilot; juist omdat de nadruk lag op het leren met elkaar. Onze veronderstelling was dat een veilige leeromgeving en afstand van de formele projectprocedures tot een hernieuwde dialoog zou kunnen leiden. Echter, was dat juist voor deze bewoners een belangrijk argument om niet deel te nemen aan de pilot. Zij wilden duidelijk merkbare verandering en daadkrachtige besluiten zien om de gezondheidssituatie in de IJmond te verbeteren. Zij lieten ons weten dat zij hun beperkte tijd liever te besteden aan de strafzaak; dat zou de verantwoordelijke bestuurders hopelijk dwingen om tot actie over te gaan.

Het gesprek liet ons duidelijk zien dat de betrokken bedrijven en overheden met wie we werkten in de kerngroep hier een grote klus te klaren hebben. In de gesprekken die we met hen hadden ging het vaak over de scheiding tussen 'het hinderdossier' en 'de klimaatprojecten'. De kerngroep wilde die twee onderwerpen los van elkaar zien. Terwijl wij aan de reacties van de bewoners merkten dat alle nieuwe ontwikkelingen onmiddellijk verweven raken met de zorgen over hun gezondheid. Mede omdat ook de lokale politiek beide dossiers begon te koppelen. Vooruitgang in het hinderdossier werd steeds meer een voorwaarde voor de ontwikkeling van nieuwe klimaatprojecten en zelfs een voorwaarde voor vergunningverlening.

Het was jammer dat deze groep bewoners afhaakte uit onvrede, en tegelijkertijd legde het bloot wat er in de praktijk misgaat: bepaalde stemmen worden onvoldoende gehoord en het gezondheidsthema wordt onvoldoende meegenomen in de programmering en ontwikkeling van nieuwe ambities en projecten. Wij denken dat de transitie van de industrie in dit gebied alleen te versnellen is als er ook verbreding wordt gezocht in de opgaven die je wilt koppelen. Bijvoorbeeld zoals in het Energieakkoord van 2013 is gedaan, dat naast de opwek van duurzame energie ook was gericht op het stimuleren van innovatie en werkgelegenheid.

Dat kan in de IJmond door een gebiedsagenda te maken waarin ook werkgelegenheid, gezondheid, woningbouw, natuur, recreatie en mobiliteit een plek krijgen.

Fragmentatie van functies

In de eerste fase van de co-creatiepilot heeft Amber Bosse onderzoek gedaan naar de representatie van natuur in het Noordzeekanaalgebied. Wat haar opviel in de praktijk was dat bijna alle gesprekken een duidelijke afbakening in zich hadden van natuur, wonen, of industrie. Er werd daarin weinig aandacht besteed aan de overlap tussen deze functies. Natuur wordt daardoor snel iets wat beschermd moet worden, en als het niet onder het kopje 'Natura2000' of 'NNN-netwerk' (bij wet beschermde natuur) valt, dan is er geen ruimte meer voor het gesprek. In het Noordzeekanaalgebied is dit een lastige dynamiek, aangezien de regio gekenmerkt wordt door industrie – en dit dus vaak het startpunt voor het gesprek is. Maar er zijn in het gebied ook talloze natuurgebieden (beschermde en onbeschermde) en er broeden zelfs vogels op het terrein van Tata Steel. Wat zij mooi vond was dat in één van de werkgroepen tijdens de eerste leerbijeenkomst een dergelijk gesprek gevoerd werd tussen een werknemer van een natuurorganisatie en iemand van Tata Steel. Zij spraken over het geld dat de staalfabriek stopt in natuurontwikkeling en hoe ze elkaar nodig hebben om die budgetten op de juiste plek te laten landen.

Een simulatie in deze situatie is niet fictief

Als procesteam waren we zeer verrast door alle roering n.a.v. ons voorstel om de bestaande simulatie in te brengen in de laatste bijeenkomst. Dat kwam door onze eigen aanname dat een simulatie fictief is en vooral een manier om te ervaren dat er werkwijzen zijn om met verschillende belangen bij elkaar te brengen. Aanvankelijk wilden we de simulatie niet aanpassen omdat een fictieve casus de mogelijkheid biedt met enige afstand van je eigen problematiek te leren hoe je verschillende opgaven in een gebied kunt structureren en organiseren. Wij wilden voorkomen dat we de werkelijke situatie zouden naspelen, omdat die veel ingewikkelder is dan een simulatie met zes rollen en dat zou ongeloofwaardig zijn. Anderzijds wilden we wel tegemoetkomen aan de ontvangen kritiek en ons programma en de simulatie –zo goed en kwaad als dat ging– aanpassen door gezondheid als thema in de rollen te schrijven.

De reacties die we ontvingen legden een onderliggend patroon bloot van de interactie tussen gebiedspartijen, zoals wij die de afgelopen 1,5 jaar hebben waargenomen en zelf ook hebben ervaren. Alle partijen spreken uit graag met elkaar in gesprek te willen, maar zijn zoekende hoe dat vorm te geven en stellen hieraan verschillende voorwaarden. De toon in de vele e-mailberichten was soms hard, maar tegelijkertijd zagen we een breed gevoelde behoefte om écht met elkaar in gesprek te gaan. De reacties lieten wederom zien hoe belangrijk het is om nieuwe ontwikkelingen in het gebied ook in het licht van de gezondheidsproblematiek te zien.

Tot slot legde de simulatie bloot dat een script dat is ontwikkeld in de jaren '80 niet meer past bij deze tijd en tegelijk dat er veel parallellen zijn met de manier waarop klimaatprojecten worden ontwikkeld. Dat gaat verder dan de constatering dat gezondheid geen rol speelde. Maar meer over de manier waarop het vraagstuk is gestructureerd en hoe de rollen zijn uitgeschreven voor de partijen. Zoals een van de deelnemers het verwoordde: "het is herkenbaar maar onwenselijk in deze tijd".

Repertoire voor co-creatie

Bij de start van dit traject hebben we ons de vraag gesteld hoe overheden, bedrijven en de samenleving in het Noordzeekanaalgebied samen vorm en inhoud kunnen geven aan de duurzaamheidsopgaven. We hebben een concept-leerprogramma ontwikkeld en zijn in de praktijk van de IJmond aan de slag gegaan. Vanuit die praktijkervaringen komen we tot een repertoire voor co-creatie. We plaatsen hier de kanttekening bij dat wij maar beperkt zicht hebben op wat er allemaal in gang is gezet in 2022. Dit is dan ook geen evaluatie van lopende activiteiten, maar gaat in op een handelingsrepertoire dat in vergelijkbare gebieden of situaties van pas kan komen. We bieden daarmee geen recept voor co-creatie maar reiken de ingrediënten aan om die naar eigen inzicht toe te passen.

Herstel van onrecht

De ervaring leert dat in gebieden waarin een maatschappelijk conflict speelt, bewoners geïrriteerd kunnen reageren op nieuwe initiatieven. Zelfs als die inhoudelijk niets met elkaar te maken lijken te hebben maar de betrokken overheden en bedrijven wel partij zijn, dan kan de situatie snel escaleren. In de IJmond zijn de emissies vanuit de metaalindustrie op de luchtkwaliteit en de gezondheid van omwonenden al een jaren-lange bron van zorg. In 2021 is de aandacht hiervoor verder toegenomen doordat bewonersgroepen een advocaat in de arm hebben genomen die aangifte heeft gedaan bij het Openbaar Ministerie namens 1100 bewoners en een aantal organisaties. Inmiddels is het strafrechtelijk onderzoek gestart. We kunnen speculeren over de uitkomsten daarvan, maar daarmee zal het vertrouwensprobleem niet worden opgelost.

De zorg om gezondheid wordt breed ervaren in regio IJmond (54% van de bewoners in de IJmond tegenover 18% van alle Nederlanders).³⁰ Als er onvoldoende aandacht is voor de belangrijkste zorg van bewoners in een gebied, dan bestaat er een groot risico dat bewoners zich niet serieus genomen voelen omdat hun zorgen in de formele afwegingen over klimaatprojecten geen rol spelen.³¹ Op dit vlak is er herstelwerk te verrichten in de IJmond. Het opstellen van een agenda voor alleen klimaatprojecten kan bij voorbaat rekenen op grote weerstand. Het standpunt van belangenorganisaties zoals Frisse Wind en de Stichting Schapenduinen is dat er eerst maar eens iets gedaan moet worden aan de luchtkwaliteit voordat zij in gesprek kunnen gaan over nieuwe klimaatmaatprojecten. Wij denken dat aandacht moet uitgaan naar dit ervaren onrecht. Dat is nodig om door te kunnen gaan met een klimaattransitie die op voldoende maatschappelijke steun kan rekenen.

Verbreiden van de opgave en structureren van het vraagstuk

Het klimaatbeleid komt tot stand in Europa en krijgt een nationale doorvertaling in wetgeving en beleid. Na onderhandelingen aan klimaat tafels worden programma's uitgewerkt met maatregelen zoals installaties en infrastructuur. Die landen vervolgens fysiek op een plek zoals in de IJmond. Het gaat om kabelaanlandingen uit zee, pijplijnen, opslagtanks voor gassen, windmolens, pompstations, conversie installaties, transformatorstations, etc. In abstractie spreken we dan over de Energietransitie maar die brengt bij de gemeenschap een diepe vervreemding teweeg. Mensen hebben namelijk geen idee wat die Transitie betekent. Voor hen spelen heel andere zaken zoals een prettige plek om te wonen, naar het strand te gaan en te werken. Kortom, er zijn meer zaken belangrijk dan het realiseren van klimaatbeleid. Het is de kunst om de verschillende opgaven die er zijn gezamenlijk te bekijken en niet alleen als beperkende randvoorwaarde van elkaar. Om de transitie van de industrie te versnellen zal ook verbreding moeten worden gezocht door verschillende opgaven te combineren en integrale afwegingen te maken voor de ontwikkeling van het gebied.

De verbreding kan starten met een gebiedsagenda waarin bijvoorbeeld ook werkgelegenheid, gezondheid, woningbouw, natuur, recreatie en mobiliteit een plek krijgen. Het is niet voor niets dat er een flinke discussie ontstond over de algemene briefing van het onderhandelingspel. Daarin staan namelijk de opgaven van het (fictieve) gebied op een rij. De briefing geeft ook een overzicht van de partijen en wat voor hen echt belangrijk is. Daarnaast staat er hoe de partijen in de simulatie afhankelijk van elkaar zijn. Bovendien zijn er suggesties gedaan voor mogelijke oplossingen en is er zelfs al subsidie beschikbaar om de plannen uit te voeren.

³⁰ Ipsos (2021) Inwonersonderzoek naar de leefomgeving in regio IJmond.

³¹ Pesch, U., Correlié, A., Cuppen, E. (2017) Energy justice and controversies: Formal and informal assessment in energy projects.

We hebben gezien dat die behoefte aan overzicht en organisatie in de IJmond ook bestaat. Het structureren van het vraagstuk is een van de ingrediënten die bijdragen aan het handelingsrepertoire voor co-creatie. Als dat eenmaal is gebeurd dan is het hard werken om voorstellen te ontwikkelen die de opgaven weten te verbinden en zoeken naar manieren om die voorstellen te implementeren. Om de voortgang te laten zien en nieuwe inzichten te delen met anderen. Daar is aandacht en capaciteit voor nodig.

Procedurele rechtvaardigheid

Een terugkerende vraag in de kerngroep was hoe de interactie en dialoog met de bewoners uit de IJmond vormgegeven zou moeten worden. De “hoe” vraag brengt ons bij het uitgangspunt van procedural fairness. Ervaren omgevingspartijen besluitvormingsprocessen over klimaatprojecten en beleidsstrategieën als eerlijk? De kwaliteit van de gevoerde procedures blijkt in grote mate bij te dragen aan de acceptatie van beleid. Hoe worden verschillende belanghebbenden (werknemers, omwonenden, maatschappelijke- en natuurorganisaties) daarbij betrokken? Welke rol speelt maatschappelijk onbehagen in het geheel en worden participatieprocessen hierop aangepast? Procedurele rechtvaardigheid laat zich lastig vangen in richtlijnen maar heeft tot doel om belanghebbenden de mogelijkheid te geven om hun stem te laten horen en om in procedures deel te nemen welke open, eerlijk en transparant zijn. Bij voorkeur gekoppeld aan de bredere uitdagingen van de IJmond. Dat vraagt om afstemming van het handelen van overheden en bedrijven over hoe zij met elkaar in gesprek gaan en met omgevingspartijen.

Een terugkerende thema is de organisatie van dit alles. Hoe komen we tot co-creatie in een gebied met zoveel bestuurlijke drukte, zoveel partijen en zoveel belangen? Waar zijn de bewoners die zich geen zorgen maken over de luchtkwaliteit maar over hun baan? Hoe worden de kleinere bedrijven gehoord? Welke rol kunnen de kleine gemeenten vervullen? Het zijn praktische vragen over zaken die nodig zijn om een context te creëren waarin co-creatie überhaupt mogelijk is. In 2021 is er in het kader van de NOVI een verkennende studie verschenen over de Governance in het NZKG. Het belangrijkste advies van die studie gaat over de zelfbinding van partners -beperkt tot overheden- door af te stemmen over rollen, werkafspraken en de monitoring daarvan. Dat in plaats van het toevoegen van weer een nieuw overlegorgaan. Wij denken dat deze zelfbinding kan worden verbreed naar omwonenden, bedrijven en belangenorganisaties en daarmee bijdraagt aan een meer gebalanceerde ontwikkeling van de IJmond.

Bijlage - Hoe gaan we verder?

Aanleiding

We zagen in de praktijk dat men vooral gefocust is op de ontwikkeling van eigen projecten. Het idee leeft dat Strategisch Omgevingsmanagement gaat helpen om draagvlak voor de eigen projecten te krijgen. De denkfout is dat je dan met een oplossing onder de arm (waterstoffabriek, pijpleidingen, warmtenetten) de omgeving wil betrekken in een gebiedsontwikkeling. Maar wat wij eigenlijk zeggen is: begin bij de opgaven (klimaat, wonen, natuurontwikkeling, etc.) . En als je die niet kent (er is namelijk geen blauwdruk), probeer dan kleine projecten te definiëren zodat het beeld over de toekomst langzaam ontstaat. Dat is een leer- en ontwikkelproces. Echt een transitie waarin je nooit van a naar b gaat, maar wel weet dat a niet meer houdbaar is.

De energietransitie, zorgen over gezondheidseffecten en de opeenstapeling van ontwikkelingen in de IJmond leiden tot een impasse in besluitvorming over afzonderlijke projecten. Het is niet ongebruikelijk dat dit gebeurt in een situatie met een hoge mate van onzekerheid en sterke onderlinge afhankelijkheid. Dat is geen onwil, maar handelingsverlegenheid in een situatie waarvan je de consequenties niet kunt overzien.

In deze notitie schetsen we een strategische benadering die de twee belangrijkste bronnen van onzekerheid adresseert:

- A) De verstoringen en vertragingen die optreden in besluitvorming over klimaatprojecten als gevolg van protest en conflict in de omgeving, en;
- B) De inherente onzekerheid over hoe en in welke mate de klimaatmaatregelen (projecten) een impact hebben op de IJmond en de effecten die het heeft op het leefklimaat. Er is behoefte aan een *blueprint* voor de toekomst, maar die bestaat niet.

We komen daar in dit voorstel aan tegemoet door een aanpak voor te stellen die a) naar overeenstemming zoekt voor korte-termijn stappen die tegemoetkomen aan de belangen van omwonenden, industrie, overheden en andere partijen. De tweede bron van onzekerheid wordt aangepakt door de langetermijnvisie steeds bij te stellen door ervaringen met korte-termijn stappen. Bijvoorbeeld door veranderingen in de omgeving te monitoren en te vertalen in naar de lange-termijn.

Dit is mede gebaseerd op een reflectie van David Laws (UvA) en Anne Loeber (VU) op de 1e brede leersessie. Wat zij daar hebben waargenomen werd nog duidelijker in onze kerngroep bijeenkomst op de 29e...

Here the group began a discussion that – to our understanding – was exploring what an alternative approach to the development of the area would look like that is not based on a blueprint for the future. Rather, the ideas that were shared in the discussion acknowledged that, in order to succeed, such an approach...

1. *needs to be broadly shared,*
2. *must address the distinct interests of stakeholders (including bewoners en bedrijven) as well as shared, public goals, and*
3. *provide a practical way to relate actions in the near term to long-term plans or visions. This would include concrete steps that facilitate agreement on steps to take in the short-term and ways to adapt plans for reaching the long-term vision in light of the experience with these short-term steps and other changes that occur in the 'omgeving.'*

*The insight behind these desiderata [wensen] seemed to be shared broadly in the group, though there was not sufficient time to articulate in any detail what such an adaptive approach would look like or how it might work at a practical level. There are, however, **fairly developed approaches to relating planning and action** that the group could draw upon as a starting point for developing an 'aanpak' that responds to the needs and requirements that the group articulated.*

In short, the discussions set the tone for, and articulated a need for, developing an adaptive approach that combines a program that builds agreement on concrete steps that address needs and interests in the short-term and draws on this foundation to construct and adapt a shared vision of the future. This is not a rejection of the need for coordination that a long-term vision can contribute to, but rather an acknowledgment that the short-term steps will provide valuable input for pursuing the long-term vision. Treating development as an iterative process means a) designing short-term actions to address stakeholders' specific needs and aspirations and b) reflecting on the new light that these actions shed on goals and interests and on constraints and opportunities. As this learning process develops through actions that sustain stakeholders'

commitments by delivering short-term benefits, it also provides the context and insights that are the basis for adapting the longer-term vision and renewing stakeholders' commitment to it. Just as in a program of entrepreneurial development, action is based on the expectation that it will produce surprises and insights that can inform the vision of where the program is going and the negotiation of the next round of practical steps that address this adapted vision of the future. Development proceeds as this vision rolls forward. One of the virtues this approach is that it builds the power to act through the ongoing (re) negotiation of the shared vision and the practical steps that address it.

Toewerken naar een adaptief uitvoeringsprogramma

In de IJmond komen een groot aantal ambities samen op het vlak van klimaat, industrie, natuur, infrastructuur, leefbaarheid, gezondheid en werkgelegenheid. Er zijn tenminste zo grote en kleinere projecten/plannen die bijdragen aan die ambities. De meeste van die projecten en ideeën hebben met elkaar te maken en geen van de projecten kan je autonoom uitvoeren zonder medewerking van anderen. Het idee is om gezamenlijk een programma uit te werken voor actie en interactie waarin:

- De projecten en activiteiten worden geoptimaliseerd om meerdere doelen en belangen te dienen (denk aan combinaties van klimaatprojecten x gezondheid x natuur, of energieopwekking x license to operate x werkgelegenheid).
 - De projecten en activiteiten in eerste instantie als *optie* (mogelijkheid) worden benaderd. Een plan bedenken betekent niet automatisch uitvoeren;
 - Je wilt weten hoe de plannen bijdragen aan de doelen en belangen;
 - Het gaat over concrete projecten en acties.
 - Er zijn vele werkvormen en voorbeelden om dit voor elkaar te krijgen.
- Prioriteiten worden gesteld, bijvoorbeeld met een jaarprogramma en doorkijk naar volgende periodes.
 - Door projecten in de tijd te plaatsen weten belanghebbenden (ook politici) wanneer zij verbeteringen kunnen verwachten;
 - Korte termijn handelen en lange termijn effecten krijgen een plek in de afweging
 - Er blijft ruimte voor *surprises, innovations, insights, and changing identities*;
- Projecten en activiteiten de basis vormen voor interactie tussen stakeholders.
 - Dus geen visies en vergezichten vaststellen, maar concrete actie bepalen die visies
 - Er steeds gezamenlijkheid is in handelen
 - Periodiek een herziening is van activiteiten en ruimte voor nieuwe ideeën.
 - Omwonenden krijgen ruimte om ideeën aan te dragen en uit te werken.

Governance

De organisatie van zo'n programma heeft wel wat voeten in de aarde. We zien dat verschillende overheden betrokken zijn, bedrijven en omwonenden. De overheid is op verschillende schaalniveaus aanwezig bij dit type ontwikkelingen en kan niet terugvallen op een bestaand repertoire, omdat het een nieuwe situatie is. Zo is een gemeente geen bevoegd gezag en is de Rijksoverheid -die deels wel bevoegd gezag is- niet verantwoordelijk voor het regionale proces. Net zoals bij de luchtvaart en waterveiligheid, kent ook het energiedomein hybride afstemmingsvragen op de grens van bestuur en politiek en tussen overheid en bedrijfsleven. Om eigen (maatschappelijke) doelen te kunnen realiseren is het naar ons idee nodig dat overheden niet alleen meewerken aan besluiten maar ook in onderlinge samenspraak regie voeren op de ontwikkeling van de IJmond.

Daarnaast worden in vergelijkbare situaties vaak afspraken gemaakt tussen partijen en vastgelegd in een intentieovereenkomst. Los van de vraag of je dat in IJmond ook zou moeten doen, leg je wel afspraken met elkaar vast over:

- Verschillende doelen die je nastreeft (klimaat, energie, gezondheid, woningbouw, leefbaarheid, recreatie, natuur, etc).
- De organisatie die het werk uitvoert, afstemt en voorbereidt.
- Besluitvorming over de vaststelling van het (jaar)programma en commitment bij de uitvoering daarvan.
- Financiering van projecten en activiteiten.
- Rollen en verantwoordelijkheden.
- Wat te doen als er problemen zijn.

Hoe gaan we verder?

De ideeën hiervoor zullen we moeten uitwerken. Wij constateerden dat een dergelijk adaptief uitvoeringsprogramma dat meerdere doelen nastreeft prima past in het programma voor het hele NZKG. Wij zijn benieuwd naar wat dit bij jullie oproept en spreken daar graag op korte termijn over.

Colofon

Public Mediation (opdrachtnemer)

- Amber Bosse
- Ayla Karmat
- Marc Rijnveld
- Marleen zum Vörde sive Vörding

TNO (partner)

- Hanneke Puts

Ontwerpteam eerste leerprogramma

- Julian Thomas (Perception Design Studio)
- Ekatherina Volkova (vormgeving infographics)

Klankbord team

- David Laws (UvA)
- Anne Loeber (VU)
- Hans Bekkers (Nieuw-script)
- Tijs van Maasakkers (Ohio State University)

Gefinancierd door.

- RVO/MVI

Dit is een publicatie van:

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
Croeselaan 15 | 3521 BJ Utrecht
Postbus 8242 | 3503 RE Utrecht
T +31 (0) 88 042 42 42
F +31 (0) 88 602 90 23
E klantcontact@rvo.nl
www.rvo.nl/tse

Deze publicatie is tot stand gekomen in opdracht van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

© Rijksdienst voor Ondernemend Nederland | april 2022

Publicatienummer: RVO-xxx-2022/HL-DUZA

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) stimuleert duurzaam, agrarisch, innovatief en internationaal ondernemen. Met subsidies, het vinden van zakenpartners, kennis en het voldoen aan wet- en regelgeving. RVO werkt in opdracht van ministeries en de Europese Unie.

RVO is een onderdeel van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat.

Hoewel deze publicatie met de grootste zorg is samengesteld, kan RVO geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele fouten. De teksten zoals gepubliceerd in het Staatsblad en de Staatscourant zijn leidend.