



# RIJKSSTURINGSKOMPAS BIJ GROOTSCHALIGE GEBIEDSONTWIKKELING

23 APRIL 2025



---

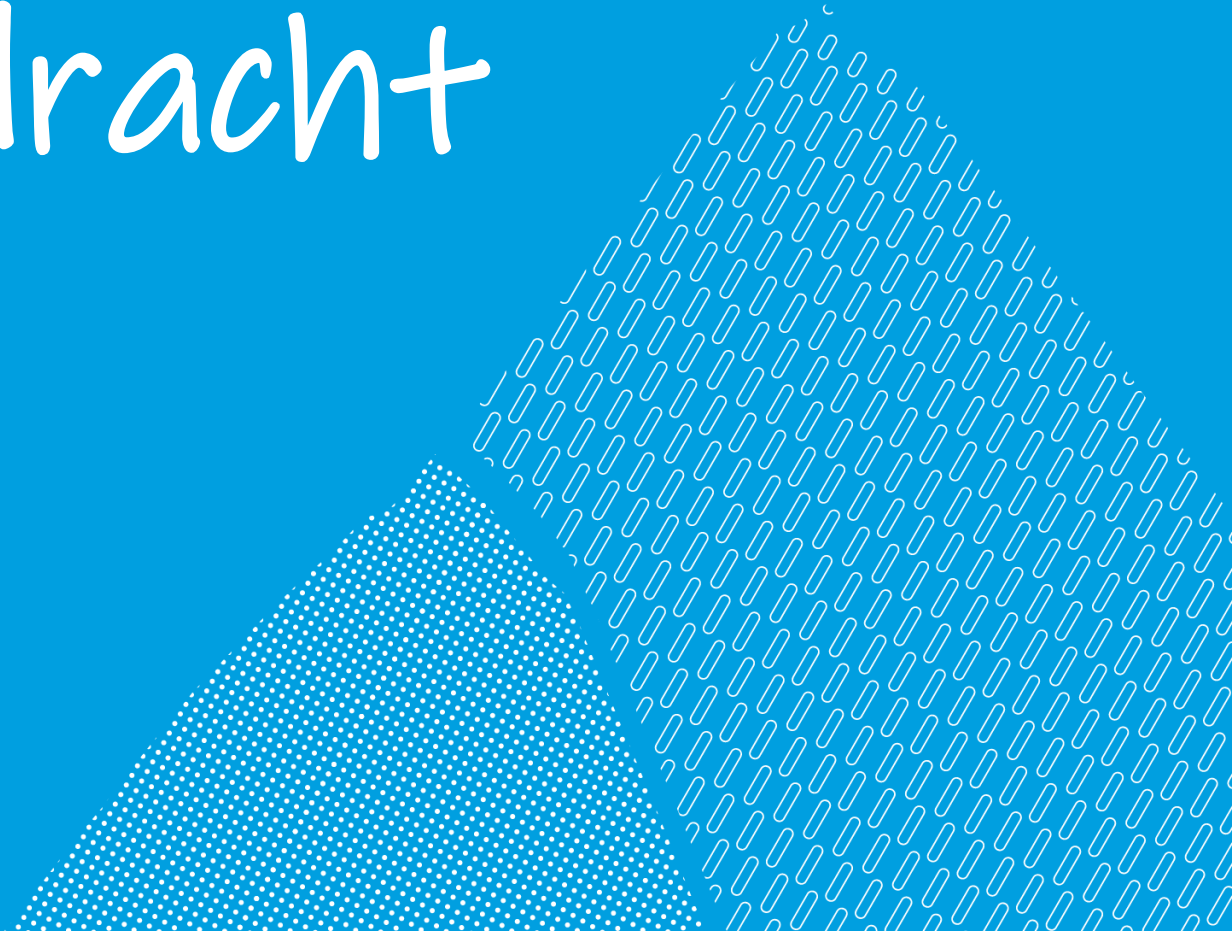
**Leerstoel  
Gebiedsontwikkeling**

# INHOUDSOPGAVE

|                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------|----|
| 1. Onderzoeksopdracht                                         | 3  |
| 2. Rijkssturingskompas                                        | 7  |
| 3. Toelichting op Rijkssturingskompas                         | 9  |
| 4. Onderliggende vragen Rijkssturingskompas                   | 15 |
| 5. Rijkssturing: rollen, instrumenten, mate van betrokkenheid | 20 |
| 6. Reflecties op Rijkssturingskompas                          | 28 |
| 7. Bronnen                                                    | 32 |
| 8. Bijlagen                                                   | 34 |
| A. Begrippenlijst                                             |    |
| B. Grootschalige woningbouwlocaties                           |    |
| C. Onderzoeksopzet – projectplanning                          |    |
| D. Sturingsrollen                                             |    |
| E. Vier kernvragen bij beleid                                 |    |
| F. Bevoegdheden volgens de Omgevingswet                       |    |

1.

Onderzoeksopdracht





# Onderzoeksopdracht (1)

## Aanleiding

Nederland staat voor een aantal urgente en uitdagende ruimtelijke opgaven die moeten helpen het land duurzaam en toekomstbestendig in te richten. Het Rijk heeft initieel 16 NOVEX-gebieden in 27 gemeenten aangewezen, waarbinnen 40 gebiedsontwikkelingen zijn geïdentificeerd. Recent zijn daar nog enkele andere gebiedsontwikkelingen bijgekomen en loopt het totaal op naar 56 grootschalige woningbouwlocaties (zie bijlage B voor een overzicht). Het zijn allen gebieden waar de ruimtelijke opgaven zo groot en gestapeld zijn dat deze vragen om sturing en inzet vanuit de Rijksoverheid. In de NOVEX-gebieden komen namelijk belangrijke maatschappelijke opgaven samen welke, gezien hun omvang en complexiteit, sturing van het Rijk nodig zouden kunnen hebben om tot uitvoering te komen.

In dit rapport wordt **Rijkssturing** als een overkoepelend begrip gebruikt waarbinnen de rollen die de overheid kan innemen en de beschikbare instrumenten die daarbij ingezet kunnen worden tezamen de mate van Rijksbetrokkenheid en dus de mate van sturing bij grootschalige woningbouwlocaties bepalen. Zie bijlage A voor een verdere verklaring van de begrippen die gebruikt worden in dit rapport.

## Probleemstelling

Met de komst van de NOVEX-gebieden en het aanwijzen van grootschalige woningbouwlocaties raakt het Rijk weer nadrukkelijk betrokken bij langjarige gebiedsontwikkelingen. Momenteel is er echter nog geen duidelijke manier om te beoordelen of Rijkssturing noodzakelijk en wenselijk is, en hoe deze sturing vervolgens kan worden vormgegeven.

Het Rijk heeft eerder al wel laten onderzoeken hoe mogelijke Rijksondersteuning bij gebiedsontwikkeling kan worden vormgegeven en wat daarvoor nodig is (Finance Ideas, 2024). Daarbij werd vooral ingezoomd op Rijksbetrokkenheid die gericht was op financiële en materiële bijdragen. Dit perspectief is te verklaren vanuit de ruimtelijke taken en bevoegdheden die het Rijk zichzelf binnen het ‘Huis van Thorbecke’ heeft aangemeten, met name na de decentralisaties die met de Wet ruimtelijke ordening (Wro, 2008) zijn doorgevoerd. Daarbij weerspiegelt het richten op de financiële en materiële bijdragen een neoklassiek economische benadering van overheidssturing en beleidsrealisatie, waarbij woningbouw wordt beschouwd als een ‘product’ dat door marktkrachten tot stand wordt gebracht. Het ‘ingrijpen’ van een Rijksoverheid (bijv. door grond te verwerven of subsidies te verstrekken) is vanuit dit perspectief alleen nodig of gerechtvaardigd bij marktfalen.

In de praktijk is gebleken dat de doorgevoerde decentralisaties en onderliggende neoklassieke economische sturingsbenadering in het ruimtelijk domein maatschappelijk niet goed uitpakken. Om effectief te sturen in de complexe werkelijkheid van gebiedsontwikkeling is een bredere benadering en Rijkssturingsrepertoire nodig.

# Onderzoeksopdracht (2)

De behoefte aan een bredere sturingsbenadering komt in de eerste plaats omdat het in gebiedsontwikkeling niet alleen gaat om woningbouwproductie, maar om een samenkomst van maatschappelijke opgaven die raken aan meerdere markten, beleidssectoren en ruimtelijke schaalniveaus. Denk bijvoorbeeld aan mobiliteit, klimaat, energie en stikstof. Gebiedsontwikkeling vereist bovendien een langjarig samenspel van inspanningen van zowel overheden als marktpartijen, maatschappelijke partners en burgers waartussen wederzijdse afhankelijkheden bestaan. Veelvoorkomende risico's kunnen vergroot dan wel gereduceerd worden door dit samenspel.

Het Rijkssturingskompas dat we in dit rapport presenteren helpt om in de verschillende fases van gebiedsontwikkeling de steeds weer unieke context scherp te krijgen en te bepalen welke Rijksinzet logisch en gewenst is om partijen in dit samenspel tot uitvoering te laten komen.

## Vraagstelling

De vraagstelling die centraal staat bij deze verkenning naar Rijkssturing is: *hoe kan er door het Rijk gestuurd worden op een effectieve samenwerking tussen publieke en private partijen en op de randvoorwaarden die nodig zijn om grootschalige gebiedsontwikkelingen tot uitvoering te brengen?*

## Onderzoeksdoel

Dit onderzoek is uitgevoerd door de SKG Leerstoel Gebiedsontwikkeling van de TU Delft. Doel is het ontwikkelen van een Rijkssturingskompas dat de sturingsopgave in grootschalige gebiedsontwikkelingen inzichtelijk helpt te maken. In dialoog met interne en externe betrokkenen kan het kompas vervolgens helpen achterhalen en beargumenteren waarop het Rijk wil en kan sturen om de woningbouw in de gebieden tot uitvoering te brengen. Onderliggende vragen bij dit onderzoeksdoel zijn ook gericht op bruikbaarheid: *hoe ziet zo'n Rijkssturingskompas eruit en welke ingrediënten moet het omvatten?*

Het **Rijkssturingskompas** dat in dit onderzoek is ontwikkeld is bedoeld om de Rijksoverheid te helpen zich te oriënteren op en sturing te geven aan complexe gebiedsopgaven. Daarbij gaat het niet om een vragenlijst waar een eenduidig antwoord uitkomt met de 'juiste' mate van Rijksbetrokkenheid bij iedere gebiedsontwikkeling. Sturing geven is immers een continu proces en wat voor een gebiedsopgave passend is, is van vele zaken afhankelijk. De empirie is daarin leidend: wat is in het gebied de feitelijke stand van zaken en welke Rijkssturing is dan logisch en gewenst? Dit Rijkssturingskompas helpt zo de impliciete en expliciete afwegingen voor Rijkssturing zichtbaar te maken aan de hand van een aantal structurerende en reflectieve vragen.

# Onderzoeksopdracht (3)

## Onderzoeksopzet

De onderzoeksopzet is erop gericht om de acute behoefte naar Rijkssturing te bezien vanuit een breder maatschappelijk perspectief waarin het sturingsvermogen van het Rijk in grootschalige gebiedsontwikkelingen naar actuele inzichten uit wetenschap en praktijk wordt gedefinieerd. Er is onderzoek gedaan naar de sturingsopvatting die het Rijk wil en kan aannemen, de noodzaak en mate van Rijksbetrokkenheid bij specifieke opgaven, en met welke instrumenten het Rijk al stuurt en zou kunnen sturen om tot uitvoering te komen.

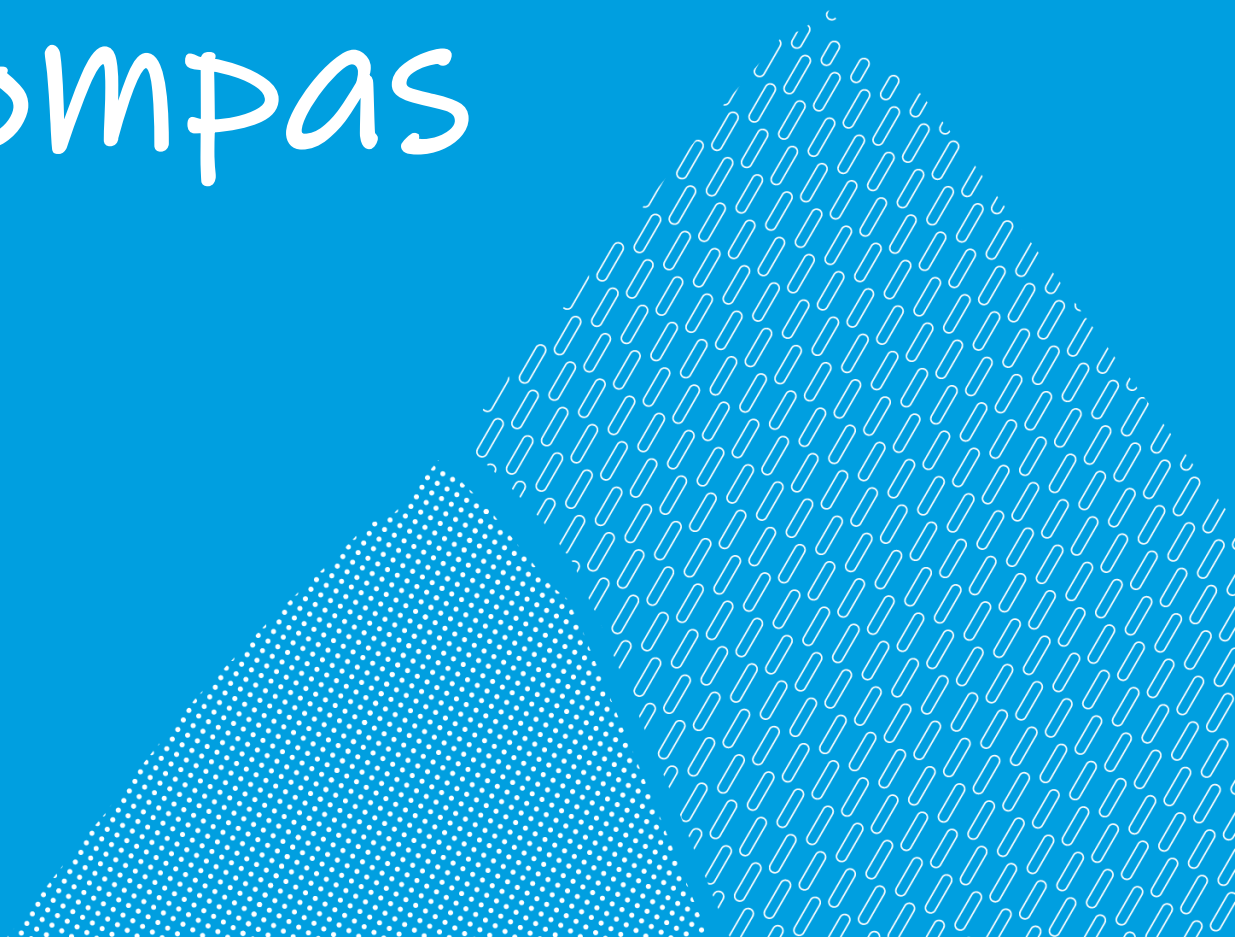
Gedurende de looptijd van het project (september 2024 – maart 2025), is er aan de hand van (1) literatuuronderzoek, (2) een analyse van twee gebiedscasus(sen), en (3) meerdere (werk)sessies met verantwoordelijke ambtenaren, input verzameld om te komen tot een Rijkssturingskompas voor grootschalige gebiedsontwikkelingen. De gebiedscasussen Spoorzone Hoofddorp en Spoorzone Zwolle zijn gebruikt om het Rijkssturingskompas te testen en aan te scherpen op basis van de verkregen inzichten. Zie bijlage C voor meer informatie over de looptijd en planning van de onderzoeksopdracht.





2.

Rijkssturingskompas



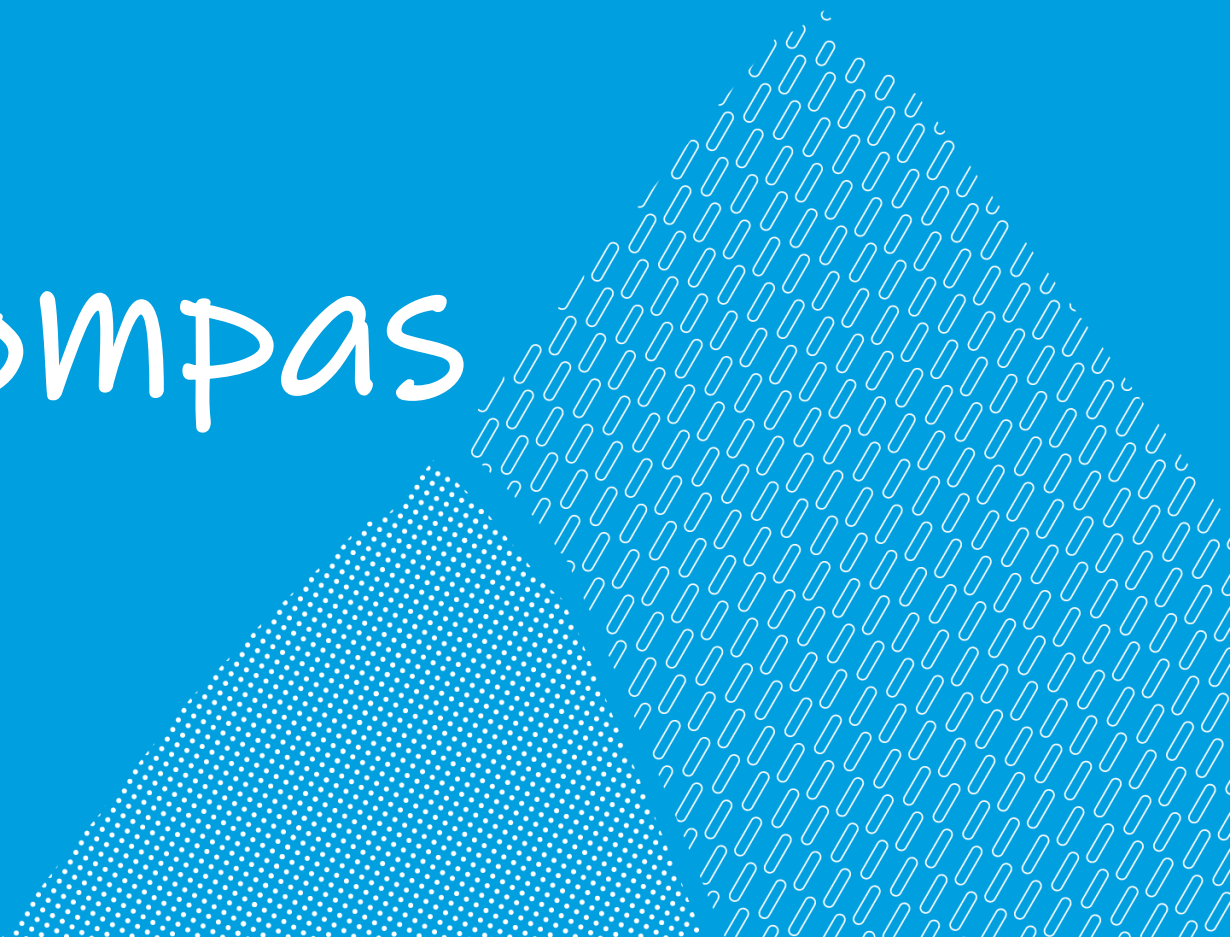


Figuur 1: Rijkssturingskompas



3.

Toelichting op  
Rijkssturingskompas



# Intenties Rijkssturingskompas

## Doel en reikwijdte

Het doel van het Rijkssturingskompas is om op basis van een overzichtelijk aantal vragen tot weloverwogen en beargumenteerde inzichten te komen over de manier waarop het Rijk sturing kan geven aan grootschalige gebiedsontwikkelingen. Dit helpt het Rijk transparant te communiceren over de noodzaak en wenselijkheid van Rijkssturing en hoe deze sturing vervolgens kan worden vormgegeven. We hanteren hierbij een integrale benadering waarin rekening wordt gehouden met de complexiteit van de woningbouwopgave, de gebiedsspecifieke kansen en uitdagingen, de verdeling van taken en bevoegdheden tussen overheden en de beschikbare sturingsmogelijkheden en instrumenten. Hierbij staat de legitimiteit van Rijkssturing centraal. Tegelijkertijd houden we er rekening mee dat er van het Rijkssturingskompas zelf ook een sturende werking uit zal gaan: de kenmerken en gegevens die in het kompas meegenomen worden zullen partijen in de grootschalige gebiedsontwikkelingen houvast geven in hun eigen aanpak en wat zij van het Rijk mogen verwachten. We gaan er dus van uit dat dit kompas gedeeld wordt met gebiedspartners.

## Schaalniveaus en samenhang

De opgaven in de grootschalige gebiedsontwikkelingen zijn gebiedsoverstijgend van karakter en raken veelal meerdere beleidssectoren en schaalniveaus. De vraag 'waar kun je als Rijk op sturen?' kent deze meervoudigheid ook. Dit vraagt om een zorgvuldige strategie, waarin (het effect van) potentiële top-down besluiten, acties en instrumenten wordt afgestemd op 'wat er nodig is' om lokale uitdagingen in het gebied op te

lossen en partijen tot uitvoering te laten komen (bottom-up). Het Rijkssturingskompas faciliteert als het ware een confrontatie tussen verschillende perspectieven die zonder dit kompas al snel door elkaar kunnen lopen. Het doorlopen van de onderliggende vragen bij dit kompas zorgen zo dus voor transparantie en inzicht in de specifieke kansen en uitdagingen die lokaal spelen en legt bloot waarom er voor (een) bepaalde sturingsvorm kan worden gekozen.

## Principes Rijkssturingskompas

- **Van impliciet naar expliciet:** het kompas maakt onbewuste en impliciete factoren in de sturingsafwegingen zichtbaar, wat leidt tot een zo volledig en transparant mogelijke afweging.
- **Doelmatigheid en reflectie in balans:** reflectie en inzicht wordt door het kompas bevorderd, maar de praktische behoefte aan inzichten, afwegingen en (beargumenteerde) keuzes staat voorop.
- **Combinatie van zachte en harde sturing:** naast de bestaande Rijksinstrumenten en -middelen wordt het belang van zachte factoren zoals vertrouwen, commitment en leiderschap in dit kompas erkend.
- **Iteratief proces:** soms zullen onderdelen opnieuw doorlopen moeten worden omdat de gebiedsontwikkeling in een nieuwe fase terecht is gekomen of omdat er 'nieuwe' informatie of inzichten op tafel komen. Het doorlopen van het kompas is dan ook iteratief ingestoken om te komen tot een bewuste keuze vanuit een helder overzicht.
- **Legitimatie van keuzes:** het kompas helpt bij het legitimeren van een keuze, maar de richting en inzet is uiteindelijk aan de politiek.

# Werking Rijkssturingskompas (1)

Het Rijkssturingskompas biedt hulp om de dialoog over het sturingsvermogen van de Rijksoverheid bij grootschalige gebiedsontwikkelingen te faciliteren. Het kompas kan worden ingezet als gesprekstool om de dialoog tussen de verschillende Rijksdepartementen te structureren en de Rijksrol en sturingsvormen te verhelderen. Door het kompas toe te passen, krijgen Rijksambtenaren inzicht in de stand van zaken en waar mogelijk aangrijpingspunten liggen voor inzet vanuit het Rijk. Het Rijkssturingskompas helpt om dit gesprek te structureren en verdiepen aan de hand van richtinggevende strategische en op legitimatie gerichte vragen en overwegingen. Het kompas helpt hierbij in essentie om weloverwogen keuzes te maken over de Rijksrol en de inzet van geschikte instrumenten.

Hoewel het Rijkssturingskompas een proces biedt met een begin en eind, is het belangrijk om aan te geven dat het doorlopen van het kompas ook iteratief is en dus cyclisch. Aangezien gebiedsontwikkelingen vaak een lange doorlooptijd kennen (soms wel meer dan 20 jaar) is de benodigde Rijkssturing per definitie aan verandering onderhevig. Nieuwe inzichten, veranderende beleidskaders, economische ontwikkelingen en maatschappelijke behoeften kunnen ervoor zorgen dat eerdere keuzes moeten worden heroverwogen. Het kompas faciliteert daarom niet alleen een initiële koersbepaling, maar ook een continue bijsturing gedurende de gehele gebiedsontwikkeling. Het kompas helpt vooral bij het maken van de belangrijkste stappen: het inzichtelijk maken van de sturingsopgave, het bepalen van de sturingsvorm (met toe te passen instrumenten) en het maken van daarbij passende strategische en legitimerende afwegingen.

Door de sturingsopgave te verduidelijken, ondersteunt het kompas een dialoog die zowel lokaal met betrokkenen (bottom-up) als van bovenaf binnen het Rijk (top-down) kan worden gevoerd. Dit bevordert zo een gezamenlijk begrip voor de kansen en uitdagingen in het gebied en biedt ruimte voor (nieuwe) samenwerkingsmogelijkheden die de uitvoering van gebiedsontwikkelingsprojecten verder kan ondersteunen.

Onderstaand worden de verschillende dimensies van het Rijkssturingskompas (zie figuur 1 op pagina 8) uitgelegd.



*Aanleiding*

Het Rijkssturingskompas vindt zijn uitgangspunt in het nationale belang, zoals verankerd in de Omgevingswet. Deze wet vormt het fundament voor de bevoegdheden van de Rijksoverheid op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen. Tegelijkertijd biedt de invulling van wat als nationaal belang wordt beschouwd een zekere mate van flexibiliteit, deze invulling kan variëren afhankelijk van de tijd en context (zie de begrippenlijst in bijlage A voor meer uitleg over nationaal belang).

Voor de NOVEX-gebieden is het nationale belang reeds vastgelegd via het NOVEX-programma – een integraal onderdeel van het nieuwe nationale ruimtelijke beleid. Dit beleid heeft als een van zijn kerndoelen het versterken van de ruimtelijke regierol van het Rijk.



# Werking Rijkssturingskompas (2)

Het Rijkssturingskompas richt zich op de vraag hoe deze regierol verder vormgegeven kan worden binnen de aangewezen gebiedsontwikkelingen. Hoewel de aanleiding voor Rijksbetrokkenheid met het NOVEX-programma al is vastgesteld, moet nog worden bepaald in welke mate en op welke wijze deze sturing concreet wordt ingevuld.



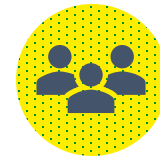
## Sturingsopgave

Het Rijkssturingskompas richt zich vervolgens op het duidelijk in kaart brengen van de gebiedsopgave. Hierbij wordt de context van de gebiedsopgave uitgebreid onderzocht, onder meer op het gebied van visie, ambities, doelen en het programma. Ook worden de formele relaties tussen de betrokken en benodigde partijen vastgesteld, evenals de kansen en uitdagingen op zowel **rationeel** als **relationeel** vlak. Het **rationele** betreft de feitelijke en functionele aspecten zoals de juridische, financiële, planologische, of programmatische aspecten. Het **relationele** richt zich op de onderlinge verhoudingen, samenwerking en dynamiek tussen partijen, waaronder het vertrouwen en commitment aan de gedeelde ambities. De analyse draait hierbij om vier kernvragen:

- *Wat is de gebiedsopgave?*
- *Wie doet wat in het gebied?*

- *Wat zijn de kansen en uitdagingen in het gebied?*
- *Waar kan het Rijk bijdragen om tot uitvoering te komen?*

Deze vragen bieden een structuur om de complexe verhoudingen en uitdagingen op diverse facetten en schaalniveaus te ordenen, zodat de sturingsopgave helder in beeld komt. Om daaruit voortvloeiend de eerste gevolgtrekking voor Rijkssturing inzichtelijk te maken.



## Strategische dimensie

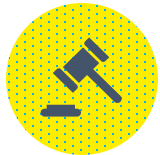
De strategische dimensie is voornamelijk gebaseerd op sturingskennis die zich richt op wat er nodig is om in de gebiedsontwikkeling tot uitvoering te komen. De hoofdvraag luidt daarom: *in hoeverre zijn de partijen in een gebiedsontwikkeling afhankelijk van Rijk om tot uitvoering te komen?* Daaraan ten grondslag ligt een verkenning op de vragen wat de betrokken en benodigde partijen zelf al doen ten aanzien van de sturingsuitdagingen en wat zij nog kunnen doen (welk proces doorlopen zij om de uitdagingen aan te pakken), om vervolgens ook duidelijk in beeld te krijgen wat de partijen nog van het Rijk nodig hebben.

# Werking afwegingskader (3)



## Strategische dimensie

Het tweede onderdeel van de strategische dimensie betreft een sturingsafweging. In dit onderdeel vindt de afweging plaats ten aanzien van de verschillende sturingsvormen die het Rijk kan hanteren, waarbij het van belang is af te wegen in hoeverre deze passend zijn bij de eerder geïdentificeerde kansen en uitdagingen in het gebied waarvoor een bepaalde mate van Rijksbetrokkenheid wenselijk wordt geacht. Met andere woorden: *is datgene wat van het Rijk wordt gevraagd ook wat nodig is?* Voor Rijkssturing worden indelingen uit de wetenschappelijke literatuur gebruikt (zie hoofdstuk 5 voor meer uitleg over Rijkssturing en bijlage D rondom sturingsperspectieven).



## Legitimiteitsdimensie

De legitimiteitsdimensie richt zich op de vraag *in hoeverre Rijkssturing geldig als gerechtvaardigd is binnen de specifieke uitdagingen van een gebiedsontwikkeling*. Het gaat hierbij niet alleen om de noodzaak van Rijksbetrokkenheid, maar ook om de mate waarin de gekozen sturingsrol en interventies aansluiten bij de context en behoeften van het gebied. Legitimiteit is geen statisch gegeven, maar vraagt om voortdurende reflectie, ook waar het Rijkssturing binnen de NOVEX-

gebiedsontwikkelingen betreft. Het Rijkssturingskompas faciliteert deze reflectie door de sturingsaanpak te toetsen aan vier fundamentele criteria: instrumentele doelmatigheid ('werkt het?'), politiek-bestuurlijke slagvaardigheid ('past het?'), constitutionele rechtmatigheid ('mag het?') en maatschappelijke aanvaardbaarheid ('hoort het?'). Deze afweging is gebaseerd op theoretische kaders waarin handelingsoriëntaties, zoals consequentie en passendheid, worden gekoppeld aan de principes van input- en outputlegitimatie van beleid. Deze toetsing vindt continu plaats binnen het cyclische en iteratieve proces van het kompas. Hierdoor ontstaat een systematisch kader om te beoordelen of Rijkssturing niet alleen effectief en uitvoerbaar is, maar ook of deze (naar verwachting) bestuurlijk en maatschappelijk wordt gedragen. Zie bijlage E voor het wetenschappelijke kader rondom de legitimiteitsvragen.



## Nabescherwing

Het Rijkssturingskompas is bedoeld om op basis van een zo volledig mogelijk beeld van alle relevante informatie tot een weloverwogen afweging te komen. Het is echter mogelijk dat bepaalde belangrijke informatie nog niet expliciet uit het kader naar voren komt, bijvoorbeeld omdat deze impliciet aanwezig is en onbewust meeweegt in de afwegingen ten aanzien van Rijkssturing. Dit onderdeel in het kompas richt zich op het expliciteren van dergelijke informatie. Gedacht kan worden aan zaken zoals politieke druk, maatschappelijke urgentie, momentum, of snelheid.

# Werking afwegingskader (4)

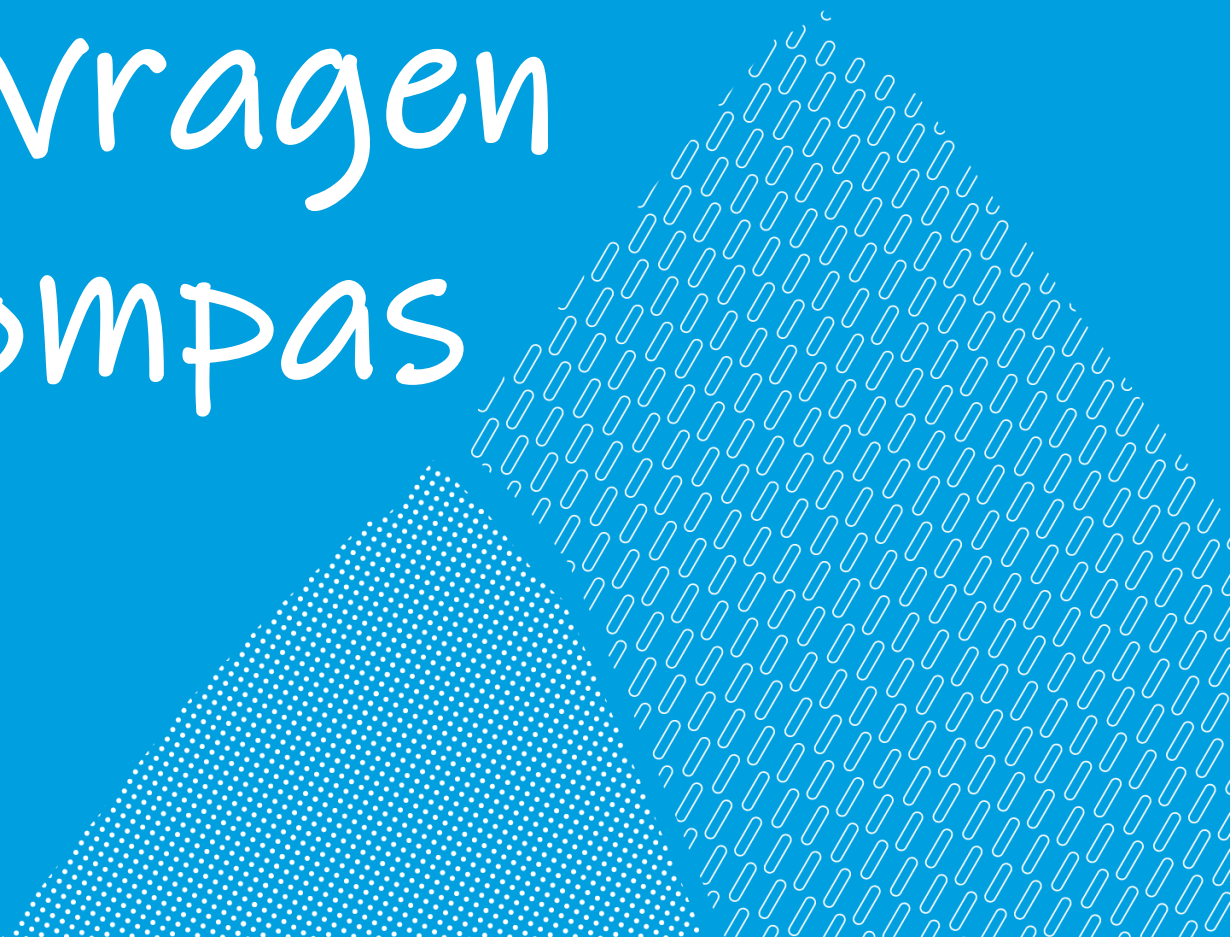
## Confrontatie tussen strategische en legitimiteitsdimensie

Het Rijkssturingskompas voorziet in een reflectieve benadering waarbij de verschillende dimensies niet alleen afzonderlijk worden geanalyseerd, maar ook in samenhang worden beschouwd. Dit is van belang omdat er een wisselwerking bestaat tussen de legitimiteit, afhankelijkheid en passendheid van de gekozen sturingsrol, de mate van Rijksbetrokkenheid en instrumenten. Door deze dimensies met elkaar te confronteren komen spanningsvelden en mogelijke dilemma's aan het licht. Dit draagt bij aan een scherper inzicht in de onderliggende afwegingen en helpt bij het vinden van een evenwichtige en goed onderbouwde sturingsaanpak.



4.

Onderliggende vragen  
Rijkssturingskompas

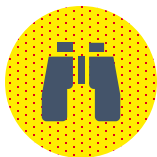






## Aanleiding

|   | Hoofdvraag                         | Creëer inzicht in...                                                                                                                                                                                                           |
|---|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A | Is er sprake van nationaal belang? | De beweegredenen om als Rijk sturing te geven aan de gebiedsopgaven. Denk aan urgentie, marktfalen, sectorale rijksopgaven (wonen, mobiliteit, water, energie etc.), politiek draagvlak en andere beleidsmatige beweegredenen. |

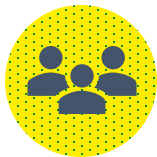


## Sturingsopgave

|   | Hoofdvraag                                              | Creëer inzicht in of beantwoord de volgende vragen                                                                                                      |
|---|---------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| B | Wat is de gebiedsopgave?                                | Is er een gedragen gebiedsvisie en door wie wordt deze gedragen?                                                                                        |
|   |                                                         | Zijn de ambities, doelen en het programma helder en heb je daar als Rijk nog invloed op?                                                                |
|   |                                                         | Is er zicht op de investeringsopgave en duidelijkheid over wie wat kan bijdragen?                                                                       |
|   |                                                         | Welke rol hebben de betrokken gebiedspartners in het formele besluitvormingsproces?                                                                     |
|   |                                                         | Hoe is het Rijk tot nu toe betrokken bij de gebiedsopgave en welke instrumenten zijn al ingezet?                                                        |
| C | Wie doet wat in het gebied?                             | Wie zijn de betrokken partijen in het gebied?                                                                                                           |
|   |                                                         | Zijn er nog andere partijen die betrokken moeten worden in het gebied?                                                                                  |
|   |                                                         | Wat is de verdeling van taken en bevoegdheden onder de betrokken en benodigde partijen op wettelijk, beleidsmatig, financieel en organisatorisch vlak?  |
|   |                                                         | Voeren de betrokken en benodigde partijen hun taken en bevoegdheden uit? Zo niet, is er een bereidheid om deze taken en bevoegdheden wel uit te voeren? |
| D | Wat zijn de kansen en uitdagingen in het gebied?        | Vul de tabel in op de volgende pagina.                                                                                                                  |
| E | Waar kan het Rijk bijdragen om tot uitvoering te komen? | Welke bevoegdheden, middelen en instrumenten heeft het Rijk tot haar beschikking om een bijdrage te kunnen leveren aan het oplossen van de uitdagingen? |

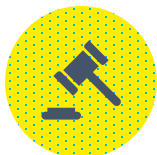
## Uitdagingen – en gebiedskansen tabel

| Uitdagingen en/of gebiedskansen                        | Toelichting op de uitdagingen en/of gebiedskansen | Bij wie ligt de uitdaging gelet op de taken en bevoegdheden? | Welke uitdaging is het meest urgent en/of belangrijkst om tot uitvoering te komen? <i>Breng een rangorde aan waarbij 1 het meest urgent/belangrijk is</i> |
|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (grond) Eigendom                                       |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Juridisch                                              |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Planologisch                                           |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Financieel                                             |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Programmatisch                                         |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Organisatorisch                                        |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Politiek-bestuurlijk                                   |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Capaciteit                                             |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Vertrouwen tussen de gebiedspartners                   |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Commitment van de gebiedspartners tot de gebiedsopgave |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |
| Anders...                                              |                                                   |                                                              |                                                                                                                                                           |



## Strategische dimensie

|   | Hoofdvraag                                                         | Bespreek in ieder geval                                                                                                                                           |
|---|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| F | Zijn partijen afhankelijk van het Rijk om tot uitvoering te komen? | Wat de betrokken partijen zelf kunnen doen om de uitdagingen in het gebied op te lossen                                                                           |
|   |                                                                    | Wat de betrokken partijen (nog) nodig hebben van het Rijk om (naast hun eigen bijdrage) tot uitvoering te komen                                                   |
| G | Welke mogelijke Rijkssturing is gepast gezien de uitdagingen?      | Zie Rijkssturing (hoofdstuk 5) over rol, instrumenten en mate van betrokkenheid                                                                                   |
|   |                                                                    | Hoe verhoudt de mogelijke Rijkssturing zich in deze sturingsopgave ten opzichte van een vergelijkbare gebiedsontwikkeling waar al wel een sturingsrol gekozen is? |



## Legitimiteitsdimensie

|   | Hoofdvraag                           | Creëer inzicht in                                                                                                      |
|---|--------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| H | Is de gekozen Rijkssturing legitiem? | Werkt het? Is de Rijkssturing doelmatig en effectief?                                                                  |
|   |                                      | Past het? Is er voldoende politieke steun, benodigde middelen en capaciteit aanwezig om de Rijkssturing uit te voeren? |
|   |                                      | Mag het? Is de Rijkssturing in overeenstemming met de geldende wet- en regelgeving?                                    |
|   |                                      | Hoort het? Is de Rijkssturing maatschappelijk aanvaardbaar en gewenst door medeoverheden?                              |



## Nabeschuwing

|   | Hoofdvraag                                                                                                                         | Creëer inzicht in                                                |
|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| I | Zijn er andere (politieke) redenen die Rijkssturing noodzakelijk maken die nog niet benoemd zijn?                                  | Politieke druk, maatschappelijke urgentie, momentum, tempo, etc. |
|   | Zijn er nog onzekerheden of ontbrekende informatie die cruciaal zijn voor het maken van een afweging ten aanzien van Rijkssturing? |                                                                  |



5.

Rijkssturing: rollen,  
instrumenten, mate  
van betrokkenheid



# Rijkssturing (1)

Gebiedsontwikkeling is per definitie complex en vereist altijd maatwerk. Er bestaat geen standaardroute van uitdagingen naar oplossingen, omdat elk gebied unieke kenmerken, context en een specifieke actorendynamiek kent. Tegelijkertijd is het van belang om vooraf inzicht te krijgen in de mogelijke rollen, instrumenten en mate van betrokkenheid waarmee Rijkssturing vormgegeven kan worden bij grootschalige gebiedsontwikkelingen, en welke invulling het best aansluit bij de kansen en uitdagingen in de gebieden. Dit biedt enerzijds richting bij het bepalen van passende rollen en verantwoordelijkheden van het Rijk en helpt anderzijds bij een efficiënte en weloverwogen inzet van schaarse capaciteit en middelen.

Er worden drie facetten onderscheiden bij de invulling van Rijkssturing bij grootschalige gebiedsontwikkelingen: (1) de rollen die het Rijk kan vervullen, (2) de beschikbare instrumenten, en (3) de mate van Rijksbetrokkenheid. Hieronder worden deze toegelicht. Het maken van keuzes ten aanzien hiervan betreft een maatwerkafweging, gezien de variëteit in bijvoorbeeld de aard van de problematiek, de fase waarin de gebiedsontwikkeling verkeerd en de verhoudingen tussen partijen.

## Rollen

De Rijksoverheid kan (tegelijkertijd) verschillende rollen vervullen bij grootschalige gebiedsontwikkelingen. Zij kan sturen 'op afstand' of 'in overleg', en kiezen voor een 'zachte' of 'harde' sturingsaanpak. Langs deze twee assen kunnen vier rollen worden onderscheiden: verbindend, regulerend, richtinggevend en stimulerend (zie figuur 2).



Figuur 2: Sturingsperspectieven. Bron: De Hoog et. al. (2024).  
*De regionale investeringsagenda, p.20.*

# Rijkssturing (2)

- **Richting geven:** Het Rijk beïnvloedt de keuzes van partijen door bijvoorbeeld een visie, kaders, richtlijnen en ambities te formuleren.
- **Reguleren:** Het Rijk stelt juridische of beleidsmatige beperkingen of verruiming op om de mogelijkheden van partijen te sturen. Dit kan bijvoorbeeld door regelgeving, maar ook door het schrappen van belemmerende regels (dereguleren).
- **Verbinden:** Het Rijk stimuleert de organisatie en samenwerking tussen partijen. Dit kan door netwerken te faciliteren, kennis te delen of procesondersteuning te bieden.
- **Stimuleren:** Het Rijk verlaagt de (in)directe kosten of risico's voor partijen, bijvoorbeeld door middel van subsidies of garantstellingen.

De Rijksoverheid neemt zelden slechts één rol in, vaak is het een combinatie van meerdere rollen die samen de betrokkenheid vormen. Bovendien is de rolname van het Rijk niet statisch en kan veranderen afhankelijk van de fase waarin de gebiedsontwikkeling zich verkeert. In een vroege planvormingsfase kan de nadruk liggen op verbinden en richting geven, bijvoorbeeld door publieke en private partijen samen te brengen en mee te denken bij de ontwikkeling van een gezamenlijke visie. In een latere fase kan een stimulerende rol meer van belang zijn, bijvoorbeeld wanneer de uitvoering vast dreigt te lopen door financiële onzekerheden.

## Instrumenten

Om invulling te geven aan Rijkssturing bij grootschalige gebiedsontwikkelingen, kan het Rijk gebruikmaken van een breed scala aan instrumenten. Deze instrumenten geven invulling aan de wijze waarop het Rijk concreet stuurt. Het kan gaan om 'harde' (bijvoorbeeld financieel door een subsidie) of 'zachte' sturingsinstrumenten (zoals kennisdeling en procesondersteuning). In tabel 1 is overzicht van mogelijke instrumenten langs de categorieën van instrumenten die het Rijk ter beschikking heeft (behalve grond) die ook in het voorontwerp Nota Ruimte worden genoemd. **Dit overzicht is niet uitputtend, maar biedt een weergave van de verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet.**

# Rijkssturing (3)

| Instrumentarium uit de Omgevingswet                 | Bestuurlijke afspraken                                         | Geld                               | Grond           | Kennis en expertise                             |
|-----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------|
| Projectbesluit                                      | Formeel overleg/tafels (bv. versnellingstafels)                | Subsidie/fonds (WBI/Gebiedsbudget) | Grondbeleid     | Kennisdeling (bv. expertteam woningbouw)        |
| Nationale Omgevingsvisie                            | Rijksprogramma's (NOVEX)                                       | Garantstelling                     | Grondfaciliteit | Informeel overleg                               |
| Programma (interbestuurlijke vormgegeven programma) | Ruimtelijke arrangement                                        |                                    |                 | Samenbrengend vermogen (bv. netwerkbijeenkomst) |
| Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)             | Uitvoeringsagenda                                              |                                    |                 |                                                 |
| Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl)               | Regio Deals (ook geld)                                         |                                    |                 |                                                 |
| Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)                | Regionale Investeringsagenda (RIA)                             |                                    |                 |                                                 |
|                                                     | Publiek private monitor aan regionale versnellingstafels (PPM) |                                    |                 |                                                 |

Tabel 1: Instrumenten



Een overweging van Rijkssturing bij grootschalige gebiedsontwikkelingen is de **mate waarin het Rijk betrokken raakt** bij een ontwikkeling. Deze overweging is gestructureerd in een gradatie in temporele zin (hoeveel tijd is het Rijk betrokken): van een incidentele bijdrage, via actieve betrokkenheid, tot een langdurig partnerschap.

### Incidentele bijdrage: een impuls voor procesmatige randvoorwaarden

In sommige gevallen kan het wenselijk zijn dat de Rijksoverheid een eenmalige, incidentele bijdrage levert aan een gebiedsontwikkeling. Dit is met name relevant in situaties waarin de randvoorwaarden voor een succesvol samenwerkingsproces nog ontbreken, bijvoorbeeld:

- Er is nog geen breed gedragen gebiedsvisie (alleen een gemeentelijke);
- Het is onduidelijk wie welke taken en verantwoordelijkheden draagt in het proces (de governance is niet op orde);
- Er is beperkt inzicht in de financiële haalbaarheid en investeringsbereidheid van partijen;
- Er nog onvoldoende bestuurlijk en politiek draagvlak tussen overheden voor de beoogde ontwikkeling, programma en investeringsbereidheid;
- Er is onvoldoende wederzijds vertrouwen tussen de betrokken publieke en private partijen en/of de omgeving;

- Er onvoldoende zicht op de benodigde capaciteit en expertise om de ontwikkeling tot uitvoering te brengen.

Het vertrouwen tussen partijen kan laag zijn in de eerste fasen van de ontwikkeling. Soms vergt het nog veel processtappen voordat er vooruitgang geboekt kan worden richting de uitvoering van de gebiedsontwikkeling. Het is weinig doeltreffend om als Rijk actief 'aan tafel' te zitten als de partijen in het gebied (onderling) nog geen overeenstemming hebben kunnen vinden over bijvoorbeeld een integrale gebiedsvisie – een eenmalige impuls kan in dat geval doeltreffender zijn.

Een incidentele bijdrage kan bijvoorbeeld bestaan uit een financiële impuls voor procesondersteuning, zoals het opstellen van een integrale gebiedsvisie of het faciliteren van samenwerking tussen overheden en private partijen. Het kan ook gaan om kennisdeling en expertise van het Rijk, die lokale partijen helpt bij specifieke kennisvragen. Cruciaal hierbij is dat de bijdrage incidenteel (en doelgericht) is: het Rijk biedt een eenmalige impuls om de randvoorwaarden voor samenwerking en uitvoering te verbeteren, zonder zich nadrukkelijk te committeren aan de ontwikkeling. Dit is vooral relevant in situaties waarin partijen 'eerst zelf nog iets te doen hebben', voordat er sprake is van meer structurele Rijksbetrokkenheid. **Het scenario kan zich echter ook voordoen dat de procesmatige randvoorwaarden wél op orde zijn, maar een eenmalige impuls toch wenselijk is.** Bijvoorbeeld in het geval dat enkel de financiële haalbaarheid zodanig onder druk staat dat een eenmalige Rijksbijdrage in de grondexploitatie de voortgang van de ontwikkeling kan ondersteunen.

# Rijkssturing (5)

## Actieve betrokkenheid: structurele ondersteuning

In gevallen waarin de procesmatige randvoorwaarden grotendeels op orde zijn, maar waarin de gebiedsontwikkeling toch niet tot uitvoering komt, kan een meer structurele betrokkenheid worden overwogen. Dit gaat verder dan een incidentele bijdrage, maar betekent nog niet dat het Rijk zich committeert aan een formeel partnerschap. Momenteel zijn gebiedsmanagers bijvoorbeeld op zulke wijze actief vanuit het Rijk betrokken bij de gebiedsontwikkelingen in de NOVEX-gebieden. Bij actieve betrokkenheid is het Rijk dus met grotere regelmaat betrokken, maar bewaart gelijktijdig nog voldoende afstand tot de lokale ontwikkelingen en detailniveaus. Ten opzichte van een incidentele bijdrage is de vraag: *wanneer wil en kan het Rijk iets meer doen?*

De keuze voor actieve betrokkenheid kan worden overwogen op het moment waarop een gebiedsontwikkeling om meer vraagt dan alleen incidentele ondersteuning. Dit kan het geval zijn wanneer er een helder programma ligt en de samenwerking tussen de betrokken partijen goed verloopt, maar er op de lange termijn onzekerheden bestaan over beschikbare capaciteit en expertise. In zo'n geval kan actieve Rijksbetrokkenheid onder meer tot uiting komen in programmatische ondersteuning of het structureel beschikbaar stellen van een expertteam. Soms kan het ook gaan om financiële betrokkenheid, bijvoorbeeld via een gebiedsbudget of garantstelling die gericht zijn op het vergroten van de haalbaarheid en reduceren van risico's op de langere termijn. Het Rijk wordt echter geen directe partner in de samenwerking zelf.

### VOORBEELDEN

Woondeals  
Regiodeals  
Versnellingstafels  
Expertteam Woningbouw

# Rijkssturing (6)

## Langdurig partnerschap: Rijksbetrokkenheid door lokale verbinding

De meest verregaande vorm van Rijksbetrokkenheid bij gebiedsontwikkeling is een contractuele samenwerkingsvorm of zelfs een deelname in een publiek-publieke of publiek-private rechtspersoon. Hierbij verbindt het Rijk zich risicodragend aan een gebiedsontwikkeling. Dit type betrokkenheid is voorbehouden aan situaties waarin de Rijksoverheid langs meerdere dimensies van sturing – beleidsmatig, financieel, programmatisch, bestuurlijk etc. – een meer langdurige rol besluit te vervullen om de ontwikkeling te laten slagen. Een belangrijke afweging bij de keuze voor een langdurig partnerschap is de mate waarin verbinding vanuit het Rijk noodzakelijk is om de publieke doelstellingen te waarborgen en/of lokale overheden in samenwerking met marktpartijen niet in staat zijn om deze op eigen kracht tot uitvoering te brengen. De gedachte hierachter is dat als het Rijk een meer directe rol inneemt zij vertrouwen wekt bij de andere partners, maar ook (meer) grip krijgt op de ontwikkeling. Kenmerkend voor een langdurig partnerschap, in tegenstelling tot de voorgaande maten van betrokkenheid, is dat het Rijk een hogere mate van verantwoordelijkheid heeft door zich ook risicodragend op te stellen. Een langdurig partnerschap kan bijvoorbeeld vorm krijgen door een aandeelhouderschap in een joint venture (bijv. in een GEM – Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappij), waarbij het Rijk participeert in de gebiedsontwikkeling door kapitaal in te brengen of hiervoor garant te staan.

### VOORBEELDEN

Samenwerking door overeenkomst  
of in een separate rechtspersoon

Het deelnemen in een organisatie via aandeelhouderschap kwam tijdens het onderzoeksproces meerdere malen ter sprake. Hierbij werden diverse vragen opgeroepen over hoe Rijksdeelname als aandeelhouder in een juridische entiteit in gebiedsontwikkeling eruit kan zien. Het type en de horizon van investeringen, het risicoprofiel, het situationele karakter van gebiedsontwikkeling en de daaraan gerelateerde verhoudingen binnen het governance-netwerk zal sterk verschillen van andere overheidsdeelnemingen, zoals bij staatsdeelnemingen in commerciële bedrijven. Daarnaast zal sturing ook bij een aandeelhouderschap beperkt zijn tot de strategische keuzes (via deelname aan aandeelhoudersvergaderingen) in de ontwikkeling, en niet de dagelijkse bedrijfsvoering en aansturing van de onderneming (hiervoor is het dagelijks bestuur verantwoordelijk) (Rijk, 2022). Een verdere analyse, inclusief casuïstiek die inzicht geeft in wanneer en waarom er een noodzaak zou zijn voor risicodragende Rijksdeelname in PPS-constructies binnen het fysieke domein, is daarom noodzakelijk om te bepalen of en hoe dit verantwoord en effectief vormgegeven kan worden.

# Rijkssturing (7)

Risicodragend deelnemen in een juridische entiteit is een verregaande vorm van Rijkssturing. Het kan daarentegen ook voldoende zijn om als Rijk partner te worden in een PPS door een samenwerkingsovereenkomst (SOK) te sluiten. Door het tekenen van een SOK met de betrokken partners in het gebied kan het Rijk heldere afspraken maken over de doelen, randvoorwaarden, rollen, verantwoordelijkheden en Rijksinzet en tevens haar eigen betrokkenheid, sturing en commitment aan de gebiedsopgave vastleggen.

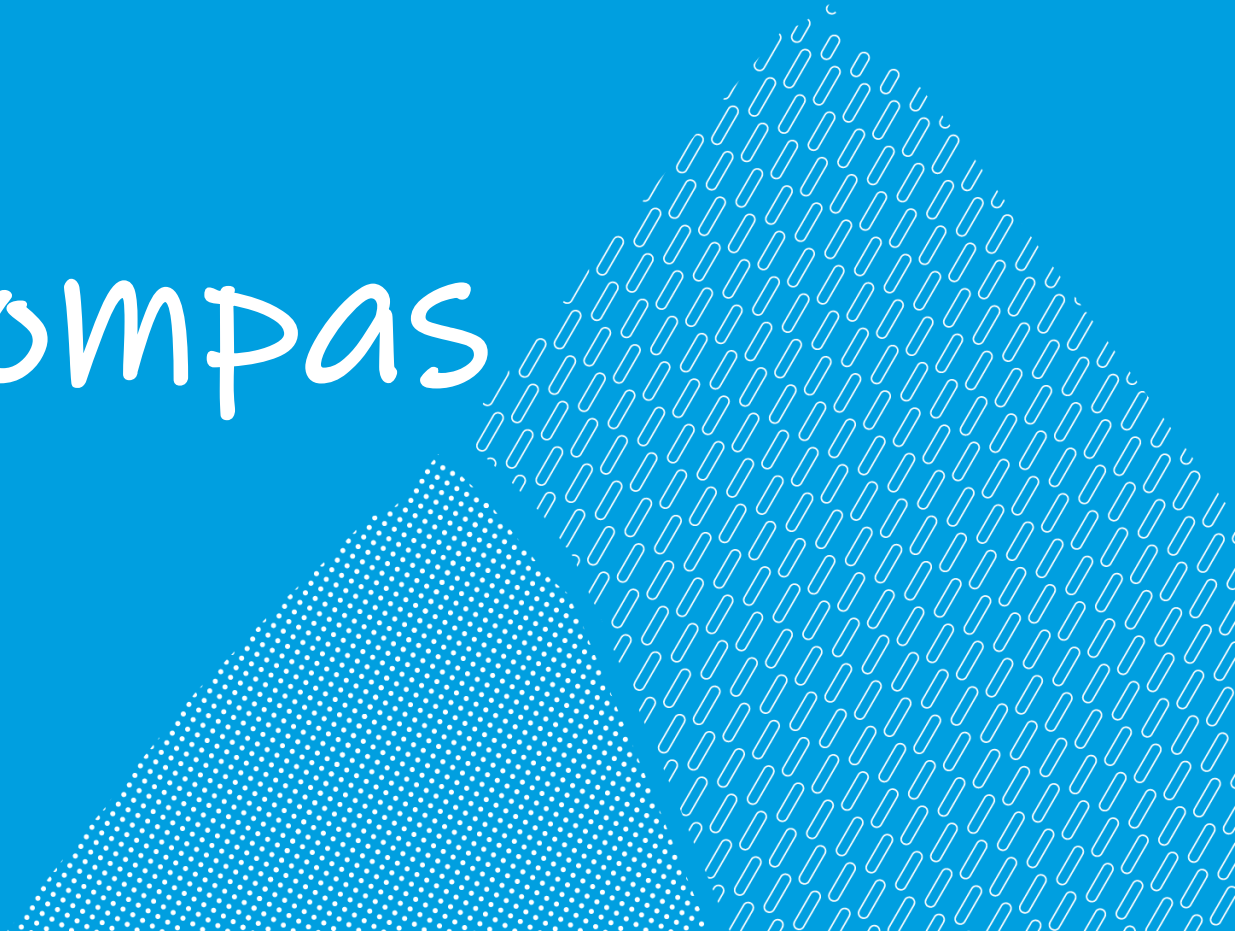
Daarnaast speelt het schaalniveau een rol in de keuze voor een langdurig partnerschap. Wanneer het Rijk vooral randvoorwaarden wil scheppen en de lokale partners geëquipeerd zijn om de ontwikkeling tot uitvoering te brengen, kan een minder intensieve betrokkenheid effectiever zijn. Het is aan het Rijk deze afweging te maken op basis van de met het Rijkssturingskompas verkregen informatie en inzichten. Er kunnen altijd specifieke omstandigheden zijn waarin Rijksdeelname doorslaggevend wordt geacht voor de slagingskansen van een ontwikkeling, zoals bij ontwikkelingen met een complex risicoprofiel waarbij marktpartijen terughoudend zijn om te investeren. Commitment van de Rijksoverheid kan in deze gevallen (mogelijk) voor een hogere investeringsbereidheid zorgen.

Tot slot kan het effectiever blijken om op regionale schaal langjarige afspraken te maken met samenwerkende mede-overheden (provincies, waterschappen en gemeenten), waarbij vormen van Rijksbetrokkenheid plaatsvinden onder voorwaarde dat ook semi-publieke en private partners mee-investeren in de uitvoering van (een selectie van) regionale plannen.

**Hoe dan ook verdient het de aanbeveling om de meest verregaande vormen van Rijkssturing nader te onderzoeken en uit te werken. Hierbij moet de veranderde context van de Ruimtelijke Ordening in Nederland sinds de VINEX-periode expliciet in ogenschouw worden genomen en de nieuwe verhoudingen tussen partijen in gebiedsontwikkeling op waarde worden geschat.**

6.

# Reflecties op Rijkssturingskompas





# Dilemma's

## **Dilemma 1: Contextafhankelijkheid en probleemanalyse**

Eén van de uitdagingen in gebiedsontwikkeling is het verkrijgen van een compleet en genuanceerd beeld van de situatie in een specifiek gebied. De complexiteit van deze context, waarin verschillende partijen vanuit (mogelijk) uiteenlopende perspectieven opereren op lokaal, regionaal en nationaal niveau, vraagt om een zorgvuldige en diepgaande analyse. De vraag die hierbij opkomt is hoe het Rijk de uiteenlopende belangen en dynamieken op de juiste manier in kaart kan brengen en afstemmen. Dit is essentieel om Rijkssturing effectief te laten aansluiten bij de werkelijke uitdagingen die zich voordoen. Dit betekent dat het Rijk niet alleen naar de directe uitdagingen in een gebied moet kijken, maar ook naar de onderlinge afhankelijkheden tussen verschillende factoren die zich op verschillende schaalniveaus afspelen. Het dilemma doet zich voor wanneer een oplossing die op één schaalniveau effectief lijkt te zijn, niet door de betrokken partijen gewenst is of als de bevoegdheden elders liggen. Dit vraagt om een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen en hoe deze het beste kunnen worden gemitigeerd op de verschillende niveaus van besluitvorming en uitvoering.

## **Dilemma 2: Schaalniveau en impact**

De keuze voor het juiste schaalniveau voor Rijkssturing vormt een tweede belangrijk dilemma. Gezien de bestaande verdeling van bevoegdheden tussen verschillende overheidslagen, rijst de vraag op welk niveau de Rijksoverheid de grootste impact kan realiseren gezien de uitdagingen in een gebied om tot uitvoering te komen. Het is essentieel dat het Rijk de toegevoegde waarde van haar interventies kan waarborgen door een helder inzicht te verkrijgen in de juiste afstemming van schaalniveau en

betrokkenheid. Dit dilemma bouwt voort op het vorige: de complexiteit van het probleem op verschillende schaalniveaus vereist een zorgvuldige afweging van de schaal waarop sturing het meest effectief kan zijn en waar commitment ook langjarig mogelijk en legitiem is.

## **Dilemma 3: Aanpassingsvermogen versus stabiliteit**

In dit dilemma komt de spanning naar voren tussen de behoefte om flexibel in te spelen op veranderende omstandigheden en de wens om een consistente, langetermijnvisie te behouden. Het Rijk moet balanceren tussen snel reageren op nieuwe ontwikkelingen, terwijl het tegelijkertijd zorg moet dragen voor een stabiele en vooruitziende koers. Dit dilemma roept vragen op over de stabiliteit van het beleid en de effectiviteit van de sturingsrol en -instrumenten die het Rijk kan inzetten.

## **Dilemma 4: eenmalige versus structurele interventies**

In het verlengde van dilemma 3 ligt het dilemma wat betreft de afweging tussen het inzetten van eenmalige, gebiedsspecifieke interventies en het ontwikkelen van meer structureel en generiek beleid en/of (nieuwe) instrumenten die Rijkssturing mogelijk maken en daarmee de uitvoering van gebiedsontwikkelingen bevorderen. Gezien de complexiteit van gebiedsontwikkeling is het essentieel dat het Rijk altijd ruimte houdt voor eenmalige interventies en politieke ingrepen. Tegelijkertijd is het van belang dat het Rijk een consistent en betrouwbaar beleid formuleert dat voldoende stabiliteit en voorspelbaarheid meebrengt. De vraag is in hoeverre het bestaande beleid en de bestaande infrastructuur voldoende zijn om de gewenste impact te realiseren in de context van nieuwe en opkomende uitdagingen in gebiedsontwikkeling.

# Reflecties

- **Intern georiënteerd kompas:** het kompas is momenteel een intern georiënteerd hulpmiddel dat helpt bij het inzichtelijk maken van de impliciete en expliciete factoren om Rijkssturing te overwegen bij de grootschalige woningbouwlocaties. Gebiedsontwikkeling is echter een samenspel van sectorale belangen, partijen, afhankelijkheden en risico's. Het is daarom raadzaam het kompas door te ontwikkelen met de betrokken gebiedspartners en onafhankelijke professionals mocht het kompas ook voor extern gebruik beschikbaar gemaakt moeten worden.
- **Beleidswerkelijkheid vs. gebiedswerkelijkheid:** het is van belang te beseffen dat de urgentie, opgaven en uitdagingen die door/in beleid geformuleerd en geadresseerd (of gecreëerd) worden niet altijd overeen hoeft te komen met wat daadwerkelijk in het gebied speelt c.q. waar de uitvoering 'op vast zit'. Meer geld zal bijvoorbeeld het vertrouwen tussen sleutelpersonen of gebiedspartners niet herstellen. Daar zijn andere 'zachte', procesmatige instrumenten beter voor geschikt.
- **Doelredeneringen** moeten worden vermeden, bijvoorbeeld het op voorhand wenselijk beschouwen van bepaalde instrumenten (zoals overheidsdeelnemingen) en de argumentatie daartoe door middel van het kompas 'zoeken'. Door de kansen en uitdagingen in het gebied centraal te stellen ontstaat een logisch onderbouwd betoog waarom een specifieke sturingsvorm(en) en bijbehorend instrumentarium passend is.
- **Maatwerk versus generieke afweging:** op voorhand is nooit een eenduidig en compleet beeld te geven van welk instrumentarium daadwerkelijk tot uitvoering zal leiden. Elke situatie zal op verschillende momenten in het gebiedsontwikkelingsproces anders zijn, zo ook de instrumentenmix. Het betreft in de praktijk een continue maatwerkbenadering. De (Rijks)beleidswerkelijkheid is echter dat het niet altijd haalbaar is om voor elk gebied een maatwerkoplossing te bieden.
- **Willen en kunnen:** in de argumentatie voor een specifieke rol, mate van Rijksbetrokkenheid en mix van instrumenten (wat wil je doen) is het van belang om ook te reflecteren op of dit ook mogelijk is (wat kun je doen) in termen van bijvoorbeeld beschikbare kennis, competenties, capaciteit en middelen.
- **Verdiepingen in het Huis van Thorbecke:** de ontwikkeling van het Rijkssturingskompas gaat uit van huidige wettelijke kaders, waarbij onder andere de taken, bevoegdheden en instrumenten van verschillende overheden zijn vastgelegd (zie bijlage F). Tegelijkertijd is duidelijk dat deze kaders in beweging zijn en dat er wellicht rechtszaken kunnen gaan lopen die de verhoudingen kunnen doen veranderen.
- Het Rijkssturingskompas helpt bij het **legitimeren** van een keuze, maar de uiteindelijk gekozen richting en inzet zal naast een ambtelijk advies ook een politieke keuze zijn.

# Mogelijke vervolgstappen – doorontwikkeling kader

Rijkssturing en -betrokkenheid bij grote opgaven in de fysieke leefomgeving staan volop in de aandacht. Zo publiceert de Raad van de Leefomgeving en Infrastructuur (Rli) in het tweede kwartaal van 2025 een rapport over de [‘Overheid als Aandeelhouder’](#) waarbij de focus ligt op het bieden van een concreet handelingsperspectief om te sturen op overheidsdeelnemingen en of het wenselijk is om dit instrument in te zetten en onder welke condities. De behoefte vanuit de Rijksoverheid om haar betrokkenheid en sturingsvermogen in grootschalige woningbouwlocaties te duiden hangt samen met welke instrumenten het Rijk kan inzetten, waarvan overheidsdeelnemingen veelvuldig ter sprake kwam als nieuw te ontwikkelen instrument tijdens dit onderzoek.

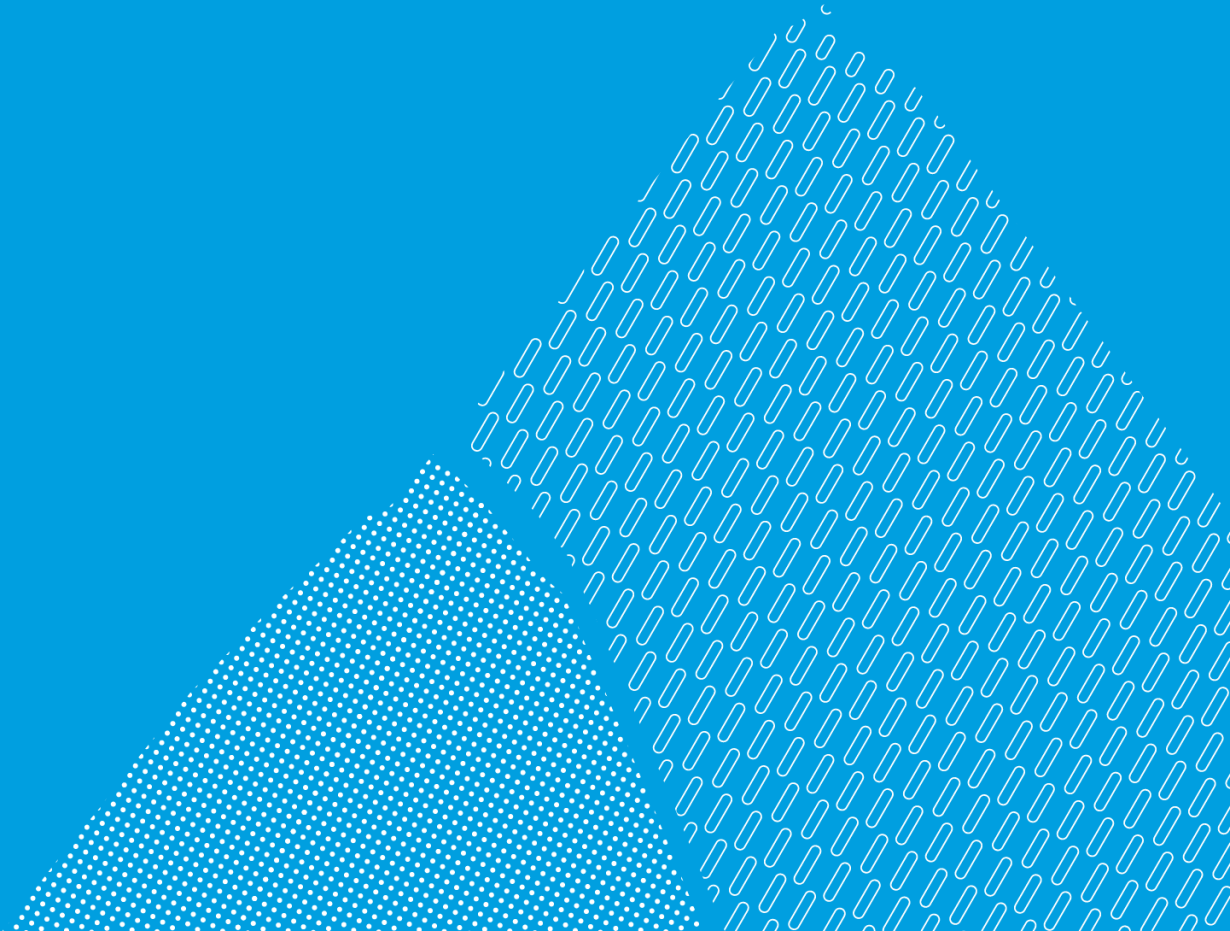
Het Rijkssturingskompas weerspiegelt de zoektocht naar Rijksbetrokkenheid en sturing die het Rijk momenteel ervaart. Tijdens het onderzoek werd duidelijk dat het lastig is om een allesomvattend kader te ontwikkelen dat eenduidig antwoord kan geven op de mate van Rijksbetrokkenheid, het sturingsvermogen en welke instrumenten in te zetten. Het kompas is dan ook geen afvinklijstje geworden, omdat de context van de gebiedsontwikkeling uitermate belangrijk is om richting te kunnen geven aan de Rijkssturing. De empirie van de gebiedsontwikkelingsopgave is daarin vooral leidend. Dit kompas biedt Rijksambtenaren houvast in de zoektocht naar hun Rijksrol en hoe - en in hoeverre - de Rijksoverheid kan sturen bij grootschalige gebiedsontwikkelingen. Het kompas is een eerste stap en het voeren van een dialoog met de intern betrokken departementen, maar ook de betrokken gebiedspartners en externe professionals is daarbij een cruciale tweede

stap om het mede-eigenaarschap van het kompas te bevorderen en door te ontwikkelen tot een robuust kader – afhankelijk van hoe de Rijksoverheid het kompas wil gebruiken (voor intern of extern gebruik).

Het Rijkssturingskompas is nu vooral opgesteld met een naar binnen kerende blik vanuit de Rijksoverheid om voor zichzelf te bepalen welke vorm van sturing mogelijk zou kunnen zijn. Het advies zou zijn om dit kompas met de andere betrokken Rijksdepartementen, betrokken gebiedspartners en onafhankelijke experts verder te ontwikkelen tot een kader/gesprekstool dat tweerichtingsverkeer aanmoedigt tussen de verschillende betrokken overheden en gebiedspartners. Waarbij in gesprek met elkaar gezocht kan worden naar een passend sturingsperspectief om tot uitvoering te komen. Dit kan door duidelijkheid te scheppen over waar de kansen en uitdagingen liggen, welke taken, bevoegdheden en instrumenten ingezet kunnen worden vanuit de verschillende overheden en hoe in samenspraak met de gebiedspartners naar oplossingen kan worden gezocht.

7.

Bronnen



# Bronnen

---

De Hoog et. al., (2024). *De regionale investeringsagenda – het ach en wee van één gebieds portemonnee*, p.20

Finance Ideas (2024). *Rijksondersteuning gebiedsontwikkeling*.

Hemerijck, A. (2003). *Vier kernvragen van beleid. Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.

Ministerie VRO (2024, 5 december). *Bijeenkomst workshop afwegingskader Rijksbetrokkenheid [PowerPoint slides]*

Rijksoverheid (2022). *Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022*

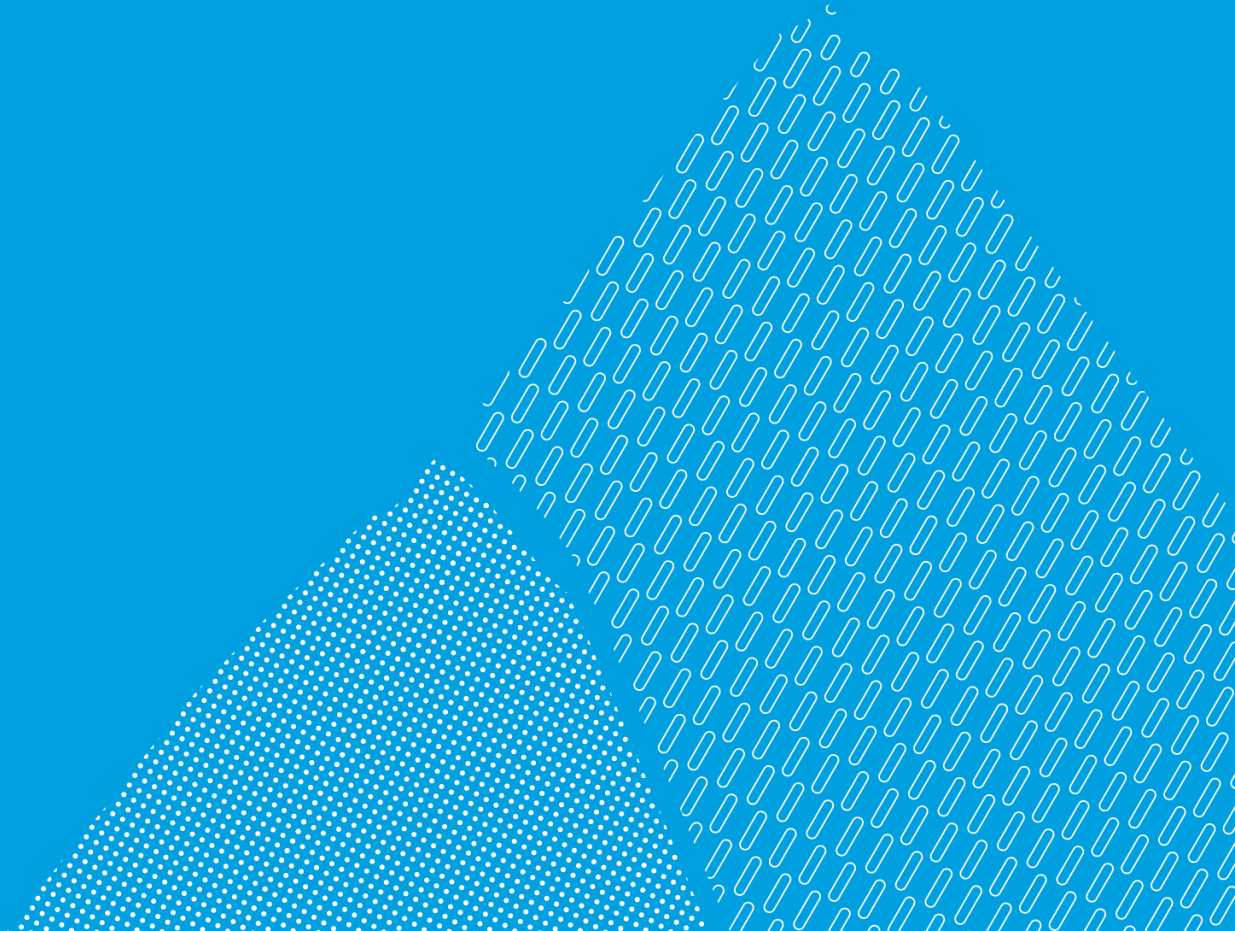
Rijksoverheid (2024). *Omgevingswet artikel 2.3*.

Wet Ruimtelijke Ordening (2008). *Per 1 januari 2024 is de Wro vervallen en zijn de bepalingen overgenomen in de nieuwe Omgevingswet*.



# 8.

## Bijlagen



# Bijlage A: begrippenlijst (1)

1. **Rijkssturing** = Rijkssturing binnen gebiedsontwikkeling verwijst naar de wijze waarop de nationale overheid invloed uitoefent op en richting geeft aan ruimtelijke ontwikkelingen. Dit gebeurt via diverse instrumenten en mechanismen om beleid te formuleren, te implementeren en de uitvoering te waarborgen. De intensiteit van Rijkssturing kan variëren van een faciliterende rol tot actieve samenwerking of directe interventies. In de context van gebiedsontwikkeling binnen de NOVEX-gebieden zijn enkele punten van belang:

- Het Rijk draagt als nationale overheid altijd verantwoordelijkheid voor ruimtelijke opgaven. De vraag is echter hoe ver deze rol reikt en op welk schaalniveau het Rijk daadwerkelijk toegevoegde waarde biedt door sturend op te treden. Hierbij gaat het enerzijds om het realiseren van de gewenste impact en anderzijds om het waarborgen van legitimiteit.
- De mate van Rijkssturing op gebiedsniveau heeft directe invloed op de handelingsruimte van lokale actoren. Een evenwichtige afstemming op de lokale autonomie is hierbij belangrijk.

2. **Deelneming** = Deelnemingen zijn een specifieke vorm van publiek-private samenwerking waarbij de overheid kiest voor publiek aandeelhouderschap. In de Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid (2022) kunnen ze als volgt worden gedefinieerd: Deelnemingen zijn ondernemingen die als vennootschap zijn vormgegeven, waarbij de staat optreedt als (al dan niet enige) aandeelhouder. Het doel van een deelneming is om op een doelmatige en zakelijke wijze activiteiten te organiseren die bijdragen aan de borging van publieke belangen. Deelnemingen voorzien bedrijfsmatig in producten of diensten en staan bewust op afstand van de overheid en politiek. De betrokkenheid van de staat is gebaseerd op het aandelenbezit, wat zeggenschapsrechten met zich meebrengt. Deze zeggenschap is echter beperkt door het vennootschapsrecht, wat betekent dat de staat als aandeelhouder niet betrokken is bij de dagelijkse bedrijfsvoering en aansturing van deze ondernemingen.

3. **Nationaal belang** = In de Omgevingswet zijn de bevoegdheden van het Rijk en de provincies gebaseerd op 'nationale belangen' en 'provinciale belangen'. Het Rijk en de provincies hebben veel vrijheid om te bepalen wat zij als een nationaal of provinciaal belang beschouwen. Omdat ruimtelijke ordening continu verandert en vaak complex is, met raakvlakken tussen verschillende bestuurslagen, is het niet altijd mogelijk om een absolute en objectieve vaststelling te maken van wat precies onder nationaal belang valt. Toch zijn er wettelijke richtlijnen die deze beoordeling ondersteunen:

# Bijlage A: begrippenlijst (2)

- Volgens artikel 2.3 van de Omgevingswet mag een bestuursorgaan van het Rijk een taak of bevoegdheid alleen uitoefenen als dat nodig is voor een nationaal belang, en het provinciebestuur of gemeentebestuur dit belang niet doelmatig en doeltreffend kan behartigen. Dit geldt ook als de uitvoering van de taak noodzakelijk is voor de naleving van internationale verplichtingen of voor een efficiënte uitoefening van andere taken op basis van de wet.
- Algemeen: zorg voor een hogere mate van voorzienbaarheid, zodat de acties van het Rijk duidelijk af te leiden zijn uit beleidsdocumenten.

**4. Partijen** = Partijen zijn de verschillende actoren die betrokken zijn bij of belangen hebben in een gebiedsontwikkelingsproces. Deze kunnen bestaan uit bestuurlijk verantwoordelijke partijen (zoals gemeenten, waterschappen, provincies en het Rijk), gebruikers en bewoners, ontwikkelende partijen, en partijen met andere belangen zoals grondeigenaren en natuurorganisaties.

- Betrokken partijen zijn alle actoren die op enigerlei wijze belangen hebben in het gebied of de ontwikkeling ervan. Dit kunnen zowel directe als indirecte belanghebbenden zijn, zoals bewoners, lokale ondernemers, of milieuorganisaties.
- Benodigde partijen zijn de actoren die een sleutelrol spelen in het gebiedsontwikkelingsproces en wier medewerking essentieel is voor het slagen van het project. Dit zijn vaak partijen met een

bepaalde machtspositie, zoals grondeigenaren, kapitaalverschaffers, of partijen met specifieke kennis en competenties. De overheid, met haar besluitvormingsmacht en bestuurlijk mandaat, is altijd een benodigde partij.

Het is belangrijk op te merken dat niet alle betrokken partijen noodzakelijkerwijs benodigde partijen zijn, maar dat het voor een duurzame ontwikkeling wel van belang is om partijen met (toekomstige) belangen een plaats in het proces te geven.

**5. Sturingsrol** = een specifieke aanpak of methode die overheden en andere betrokken partijen gebruiken om richting te geven aan en invloed uit te oefenen op het proces van gebiedsontwikkeling. Sturingsrollen kunnen worden ingedeeld in verschillende categorieën: (i) richting geven: het creëren van een visie en kader voor de ontwikkeling; (ii) verbinden: het ondersteunen, verbinden en mogelijk maken van ontwikkelingen; (iii) reguleren: het stellen van regels en voorwaarden; (iv) stimuleren: het financieel mogelijk maken van gewenste ontwikkelingen. Deze sturingsrollen kunnen worden geplaatst op twee assen:

- sturingsniveau: van sturing op afstand tot sturing in overleg
- sturingswijze: van zachte tot harde sturing

Het is belangrijk op te merken dat in de praktijk vaak een combinatie van verschillende sturingsrollen wordt toegepast om effectief richting te geven aan gebiedsontwikkeling.

# Bijlage B: grootschalige woningbouwlocaties

## 56 grootschalige woningbouwlocaties



### 45 woningbouwgebieden (binnen de 17 NOVEX gebieden)

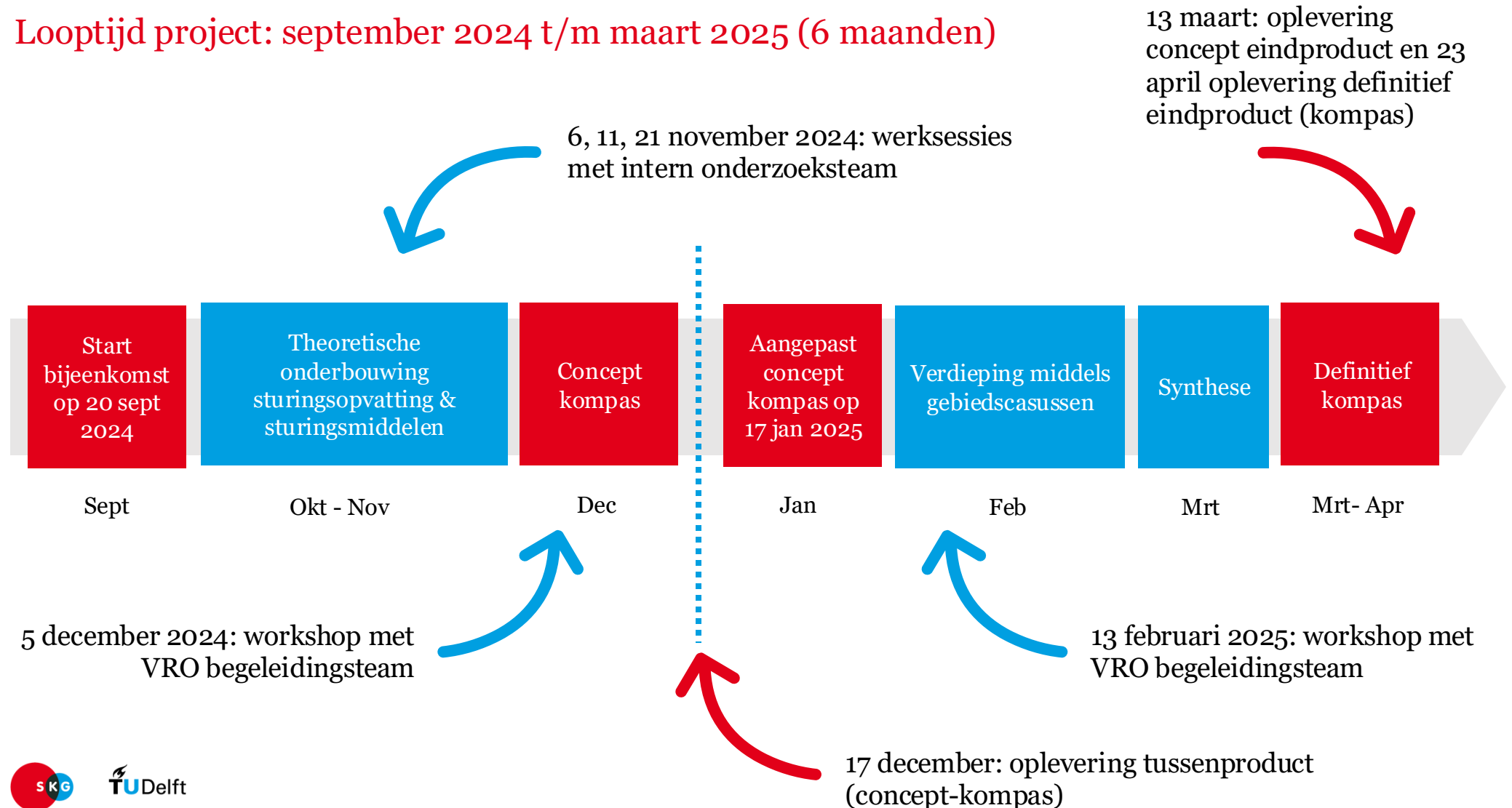
1. Groningen Suikerterrein
    - Suikerterrein
  2. Groningen Stadshavens
    - Stadshavens
  3. Eindhoven Internationale Knoop XL
    - Eik XL
    - HOV4
  - 4a. Brabantse Stedierij Breda
    - t Zoet
  - 4b. Brabantse Stedierij Den Bosch
    - Spoorzone
  - 4c. Brabantse stedierij Tilburg
    - Kenniskwartier
  5. Rotterdam Oostflank
    - Alexandrium en omgeving
    - Kralingse Zoom en Brainpark
    - De Esch
    - Stadionpark
    - Hart van Zuid
    - Rivium (Capelle a/d IJssel)
  6. Den Haag CID Binckhorst
    - CID
    - Binckhorst
  7. Oude Lijn Leiden Dordrecht
    - Campus - Leiden
    - Den Haag Zuidwest
    - Rijswijk Stadsas
    - Delft Schieoevers en Campus
    - Binnenstad/Centrum Rotterdam
    - Rotterdam M4H
    - Schiedam Schieveste + Mathenesse
    - Dordrecht Stadsas en Zwijndrecht
    - Zoetermeer Entreegebied
  8. Utrecht Groot Merwede
    - Beurskwartier
    - Merwedekanaalzone
    - Nieuwegein
  9. Amsterdam Haven-Stad
    - Haven-Stad
    - (incl Achtersluispolder)
  10. MRA West
    - Spoorzone Hoofddorp
    - Haarlemmermeer-West
  11. MRA Oost
    - Amsterdam IJburg (Zeeburgereiland)
    - Amsterdam Zuid-Oost
    - Almere Stad
    - Oosterwold
    - Lelystad ZuiderC
  12. Nijmegen Kanaalzone
    - Kanaalzone
  13. Nijmegen Stationsgebied
    - Binnenstad
  14. Zwolle
    - Stedelijk Zwolle
    - Spoorzone
  15. Amersfoort Spoor- en A1-zone
    - Spoorzone
    - A1-zone
  16. Arnhem Spoorzone Oost
    - Spoorzone Oost
  17. Food Valley
    - Barneveld
    - Ede
    - Veenendaal
- Grootschalige woningbouw buiten 17 NOVEX gebieden  
(> 3.000 woningen)**
- Amsterdam - Sluisbuurt/Baaibuurt
  - Barendrecht - De Stationstuinen
  - Haarlem - Europaweg/Nieuw-Zuid/Oostpoort
  - Kampen - Reevedelta
  - Katwijk - Valkenhorst
  - Leeuwarden - Middelsee
  - Nijmegen - Waalsprong
  - Purmerend - Stationsgebied, Binnenstad, Wheermolen-Oost
  - Purmerend - Oostflank
  - Zuidplas - Middengebied vijfde dorp
  - Zwolle - Uitbreiding Stadshagen

Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening

Bron: Ministerie VRO  
(2024, 5 december).  
Bijeenkomst workshop  
afwegingskader  
Rijksbetrokkenheid  
[PowerPoint slides]

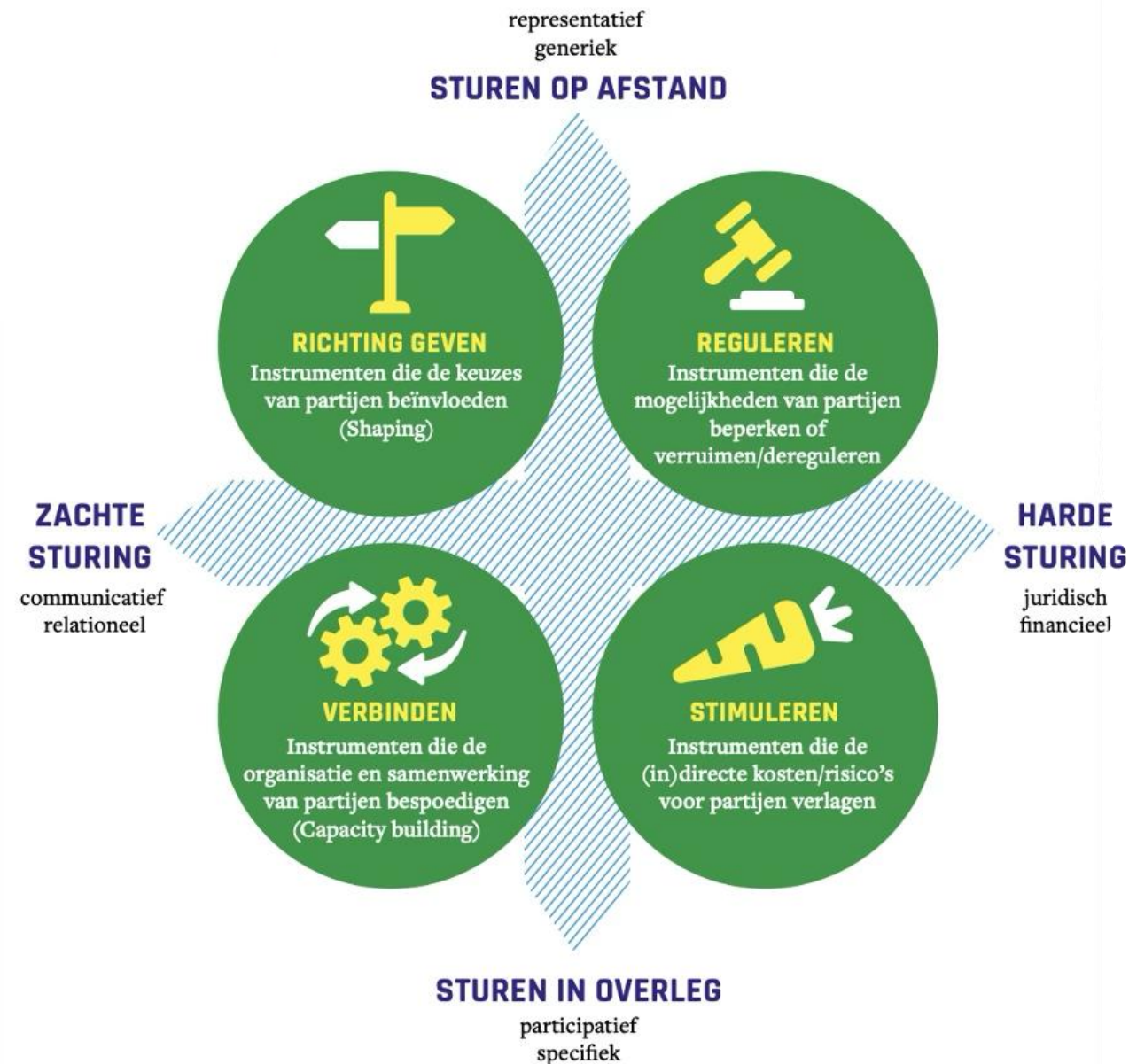
# Bijlage C: onderzoeksopzet - projectplanning

Looptijd project: september 2024 t/m maart 2025 (6 maanden)





# Bijlage D: sturingsperspectieven



# Bijlage E: vier kernvragen bij beleid

Tabel 1: Vier kernvragen van beleid

| Handelingsoriëntatie            | Criteria van legitimatie                               |                                                     |
|---------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|
|                                 | <i>Output-legitimiteit</i>                             | <i>Input-legitimiteit</i>                           |
| <i>Logic of appropriateness</i> | Politiek-bestuurlijke slagvaardigheid<br>(‘past het?’) | Maatschappelijke aanvaardbaarheid<br>(‘hoort het?’) |
| <i>Logic of consequence</i>     | Instrumentele doelmatigheid<br>(‘werkt het?’)          | Constitutionele rechtmatigheid<br>(‘mag het?’)      |

Bron: Hemerijck, A. (2003). *Vier kernvragen van beleid. Beleid en Maatschappij*, 30(1), 3-19.

# Bijlage F: bevoegdheden volgens de Omgevingswet

## Artikel 2.3 (algemene criteria verdeling van taken en bevoegdheden)

1. De uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een **gemeente**, tenzij daarover andere regels zijn gesteld.
2. Een bestuursorgaan van een provincie oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is: a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
3. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is: a. met het oog op een **nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd**, of b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.
4. Bestuursorganen van het Rijk oefenen ook de taken en bevoegdheden uit voor het niet provinciaal en gemeentelijk ingedeelde gebied.

Bron: Rijksoverheid (2024). *Omgevingswet artikel 2.3.*