

## Wat een Rijksontwikkelbedrijf kan betekenen voor gebiedsontwikkeling

Verdaas, J.C.; Daamen, T.A.; Verwayen, A.B.; van Zoest, S.P.

**Publication date**

2021

**Document Version**

Final published version

**Citation (APA)**

Verdaas, J. C. (null), Daamen, T. A. (null), Verwayen, A. B. (null), & van Zoest, S. P. (null). (2021). Wat een Rijksontwikkelbedrijf kan betekenen voor gebiedsontwikkeling., Gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/wat-een-rijksontwikkelbedrijf-kan-betekenen-voor-gebiedsontwikkeling/>

**Important note**

To cite this publication, please use the final published version (if applicable). Please check the document version above.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

**Takedown policy**

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights. We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Wat een Rijksontwikkelbedrijf kan betekenen voor gebiedsontwikkeling



## [Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland

## [Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft

## [Arthur Verwayen](#)

Onderzoeker TU Delft - Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling | Leerstoel Gebiedsontwikkeling

## [Simon van Zoest](#)

Onderzoeker bij SKG TU Delft

15 februari 2021

**Verslag Een van de mogelijkheden om meer Rijksregie in het ruimtelijk domein vorm te geven is volgens het Ministerie van BZK een nog op te richten Rijksontwikkelbedrijf. Tijdens een expertsessie werd duidelijk dat “een Rijksontwikkelbedrijf, of welke entiteit dan ook, gebaseerd moet zijn op maatschappelijke behoeften en de hieruit voortvloeiende sturingsopgave in de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk.”**

In september 2020 werd de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) naar de Tweede Kamer gestuurd met een [begeleidend schrijven \(pdf\)](#). In deze brief werd voor het eerst gesproken over ‘de mogelijke totstandkoming van een Rijksontwikkelbedrijf’. De vakwereld sloeg direct aan op ‘het

Rijksontwikkelbedrijf' al werd dit specifieke punt in de kamerbrief nadrukkelijk geplaatst in een bredere zoektocht naar een actievere rol voor het Rijk bij het realiseren van de grote opgaven in het fysieke domein: 'onderzocht wordt of het Rijk als onderdeel van de versterkte regiefunctie ook elders als partner van en in de regio bij kan dragen aan (toekomstige) gebiedsontwikkelingen door de inzet van grond in combinatie met versterking van het ruimtelijk instrumentarium en waar nodig kennis en kunde in prioritaire gebieden.'

Wat vindt de praktijk zelf van dit idee? Zitten partijen in gebiedsontwikkeling te wachten op een actievere rol van het Rijk en in het kielzog een Rijksontwikkelbedrijf? Zo ja, zijn er dan inzichten en ervaringen waar een nieuw kabinet zijn voordeel mee kan doen? Of moeten we eerst een stap terug doen en voorkomen dat er in de drang naar daadkracht en Rijksregie een instituut in het leven wordt geroepen dat voorbij gaat aan wat de praktijk nodig heeft? Om deze vragen te beantwoorden organiseerde de Leerstoel Gebiedsontwikkeling op 10 december 2020 in samenwerking met het Ministerie van BZK een online expertsessie. De deelnemers vertegenwoordigden een breed palet van bij gebiedsontwikkeling betrokken partijen (publiek, privaat en maatschappelijk) aangevuld met adviseurs en wetenschappers. Het doel was niet om tot een blauwdruk te komen van een Rijksontwikkelbedrijf (ROB), maar om een verdiepend gesprek te hebben over waar in de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingsopgave nu echt behoefte aan is. Anders gesteld: wat is er volgens de deskundigen nodig om [de talrijke ambities van de Nationale Omgevingsvisie \(NOVI\)](#) om te zetten in tastbare resultaten en wat is daarbij de bijdrage die het Rijk kan of moet leveren? In dit artikel een weergave van de bevindingen.

## Rijksbemoeyenis in de leefomgeving

Nu de verkiezingsprogramma's bekend zijn is een ding zeker: [de fysieke leefomgeving, uitvoeringskracht en wonen komen met stip terug op de agenda van een nieuw kabinet](#). Er wordt volop gespeculeerd over de komst van een nieuwe minister en of dat dan een minister van leefomgeving, wonen, regio's of ruimte zal zijn. Sommigen praten over de terugkeer van het ministerie van VROM, terwijl anderen steggelen over de vraag of de nieuwe minister bij BZK, IenW, LNV of EZK zal 'landen'. Niemand weet uiteraard precies hoe een en ander uit zal pakken, maar de maatschappelijke opgave is evident: er is grote schaarste aan betaalbare woningen die in samenhang met de aanpak van andere opgaven moeten worden gebouwd, hetgeen zorgvuldig afgewogen keuzes vraagt ten aanzien van grondgebruik en ruimtelijke investeringen. Er zijn en komen nog de nodige adviezen (1), maar uiteindelijk zullen een paar personen aan de formatietafel beslissen hoe een en ander gestalte gaat krijgen.

Meer Rijksregie in de ruimtelijke inrichting van ons land is noodzakelijk

Tijdens het verdiepende gesprek over nut en noodzaak van een ROB bleek dat alle betrokkenen onderschrijven dat meer bemoeyenis van het Rijk met de ruimtelijke inrichting van Nederland gewenst en zelfs onontkoombaar is. Dat heeft tenminste twee samenhangende redenen:

1. De opgaven rondom wonen, bereikbaarheid, natuurversterking, klimaat en energie vragen op onderdelen om bovenregionale coördinatie. Opgaven rondom infrastructuur (weg en ov) of netwerken voor de distributie van energie zullen zelfs om coördinatie *door alle relevante schaalniveaus heen* vragen, van het lokale tot het Europese (2)

2. Marktpartijen willen graag voor de lange termijn in gebieden investeren, mits er op regionale schaal betrouwbare investeringsagenda's ontstaan die voor circa 15 jaar houvast geven over de aanpak van bovengenoemde opgaven. Niet alle risico's kunnen door 'de markt' worden gedragen. Op onderdelen zullen publiek-publieke investeringen en interventies noodzakelijk zijn om gebieden met publiek-privaat-maatschappelijke coalities tot ontwikkeling te brengen.

De vraag is natuurlijk of en op welke wijze het idee van een ROB in deze vormen van Rijksregie (publiek-publieke coördinatie, regionale investeringsagenda's en waar nodig een interventie) voorziet. De Leerstoel Gebiedsontwikkeling bekeek daarom eerst hoe het kabinet hierover zelf in november 2020 naar de Tweede Kamer rapporteerde, en verkende daarnaast welke vormen van regie er in het buitenland van staatsontwikkelbedrijven uitgaat.

## Vijf niveaus van Rijksregie

Vanuit de premisse 'dat het Rijk nodig is' zijn er in het ruimtelijk domein uiteraard vele antwoorden op de hoe-vraag mogelijk. [In een notitie aan de Tweede Kamer van 6 november 2020 \(pdf\)](#) over de (mogelijke) aanpak van het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) tot verhoging woningbouwproductie wordt gesproken over 5 niveaus (00 t/m 04) van Rijksregie. Op het 'laagste' niveau (00) worden bestaande gronden van het Rijk ingezet om tot ontwikkeling te komen. Daarbij is het natuurlijk aan het Rijk om te bedenken of bijvoorbeeld ook de gronden van Staatsbosbeheer, voor zover die geen bijzondere landschappelijke- of natuurwaarde hebben, betrokken worden. Dit niveau van regie kan worden aangevuld met het leveren van expertise en capaciteit voor plan- en/of contractvorming (01), het verstrekken van leningen en/of het actief verwerven van gronden (02), het opzetten van een grondbank en het bieden van voorfinanciering (03), of zelfs het daadwerkelijk zelf tot ontwikkeling brengen van vastgoed- en andere ontwikkelingen (04, zie afbeelding).

## WAARDENCATEGORIEËN

*Wij onderscheiden acht, wetenschappelijk gevalideerde waarden categorieën. De waarden categorieën bieden structuur en houvast in het inzichtelijk maken van de maatschappelijk waarde van een object, gebied en/of infrastructuur.*



### Economisch potentieel

De mate waarin de investering direct of indirecte (een betere toegankelijkheid tot) werkgelegenheid (nieuwe bedrijven en arbeidsplaatsen) met zich meebrengt.

### Leefbaarheid veiligheid en sociale cohesie

De mate waarin de investering inclusiviteit en sociale cohesie, het 'samenleven' en samenwerking in de omgeving bevordert en bijdraagt aan de leefbaarheid in wijken door het versterken van differentiatie en diversiteit

### Balans en differentiatie in ruimtelijke structuur

De mate waarin de investering de balans tussen 'rood, groen en blauw' in de omgeving versterkt (inclusief diversiteit, verdichting of verdunning) en functiemenging en toekomstige gebruik wordt gestimuleerd.

### Toegankelijkheid van groen en blauw

De mate waarin een investering bijdraagt aan (toegang tot) een groene of blauwe leefomgeving, cultuurlandschappelijke en natuurlijke kwaliteit.

### Bereikbaarheid en connectiviteit

De mate waarin de mobiliteit, connectiviteit en (digitale) bereikbaarheid worden bevordert, infrastructuur beter wordt benut en energienetwerk wordt versterkt.

### Publiek en sociaal maatschappelijke voorzieningen

De mate waarin de investering waarde toevoegt in de vorm van een betere benutting van maatschappelijke voorzieningen als sport, cultuur, recreatie en zorg of publieke voorzieningen zoals waterbeheer

### Gezondheid, duurzaamheid en klimaatadaptieve leefomgeving

De mate waarin de investering bijdraagt aan een gezondere leefomgeving b.v. op het vlak van vergroening, beweging, sport en vrijetijdsbesteding; duurzame energievoorziening, CO2 reductie.

### Kwaliteit openbare ruimte en leefomgeving

De mate waarin de investering bijdraagt aan het realiseren van een schone en hoogwaardige buitenruimte; het versterken van de architectonische kwaliteit en cultureel erfgoed.

‘Vijf niveaus van Rijksregie’ door Rijksoverheid (bron: [RIJKsoverheid](#))

## **ROB in internationaal perspectief**

Een internationale *quick scan* van de Leerstoel Gebiedsontwikkeling laat zien dat nationale overheden hier en daar al geruime tijd met ROB-achtige organisaties sturing geven aan de ontwikkeling van de leefomgeving. Hoewel het vaker voorkomt dat lokale overheden (geheel of gedeeltelijk) eigenaar zijn, participeert de staat in een aantal landen zelfs in beursgenoteerde ontwikkelbedrijven die internationaal actief zijn, zoals de *Mass Transit Rail* (MTR) Hong Kong. Soms ligt er een specifieke opdracht om betaalbare huisvesting voor de armste delen van de samenleving te realiseren, zoals het *Housing and Urban Development Corporation* (HUDCO) in India. En in het geval van *By & Havn* (Stad & Haven) in Denemarken nam de staat belang in een ontwikkelingsbedrijf zodat het met gronden en staatsleningen de hoofdstad Kopenhagen stevig kon laten groeien. Al deze (en andere) ontwikkelbedrijven hebben hun eigen context en unieke ontstaansgeschiedenis. En hoewel het onmogelijk is om een buitenlands voorbeeld eenvoudigweg te kopiëren zijn er wel generieke inzichten te ontleen aan de internationale praktijk:

- Effectieve uitvoering vraagt om distantie tussen de organisatie en de dagelijkse politieke arena;
- De inbreng van middelen zoals grond, vastgoed, (staats)financieringsmogelijkheden en/of (plannings)bevoegdheden is randvoorwaardelijk, temeer als het zelfvoorzienend moet zijn;
- De organisaties dienen publieke lange-termijndoelen (hoewel ze in gevallen bedrijfsmatig worden gerund) en sturen daarom bij conjuncturele dynamiek op de continuïteit van projecten;
- De organisaties zijn competent met (in nader onderzochte gevallen) relatief weinig verloop, waardoor het een in wezen een unieke kennis-, netwerk- en marktpositie heeft en een stabiele, betrouwbare partner is bij langdurige, complexe opgaven.

## **Het Nederlandse speelveld**

De inzichten uit het buitenland staan op gespannen voet met de wijze waarop de Nederlandse ruimtelijke ontwikkelingspraktijk op dit moment functioneert. Tijdens de expertsessie werd onder andere stilgestaan bij de inbreng van grond, hetgeen alleen in Flevoland op enige schaal denkbaar is. Maar de verstedelijkingsopgave is breder dan woningbouw alleen en ligt voor het overgrote deel elders en vaak binnenstedelijk. Eigendomsverhoudingen zijn daar versnipperd en bovendien is er sprake van bestaand gebruik; een ROB biedt voor die integrale opgave geen uitkomst. De Leerstoel Gebiedsontwikkeling schetste tijdens de expertsessie daarom de vier hoeken van het huidige speelveld in gebiedsontwikkeling, enerzijds om overzicht te bieden (waar wordt op gestuurd?) en anderzijds om te laten zien dat de sturing in de praktijk dilemma's en tegenstrijdigheden oplevert. Zo wordt er gestuurd om effectiviteit, wat op gespannen voet staat met de afwegingsruimte en burgerbetrokkenheid die op lokaal niveau zo gewenst is. En er wordt gestuurd op de kwaliteit van plannen (bijvoorbeeld gericht op integrale en gezonde resultaten) terwijl dat de betaalbaarheid van woningen en leefomgeving onder druk zet (zie afbeelding).



‘Spanningsvelden tussen sturingsdoeleinden in de Nederlandse praktijk (Bron: Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft).’ door Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft (bron: [Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft](#))

## **Regie, richting en realisatie**

Aan het eind van de expertsessie bevestigden alle deelnemers dat meer Rijksregie in de ruimtelijke inrichting van ons land noodzakelijk is. Dat lijkt een open deur, maar twee jaar terug was dit nog geen gedeelde bevinding geweest. Maar ook werd breed gedragen dat het idee van een Rijksontwikkelbedrijf, of welke entiteit dan ook, gebaseerd moet zijn op maatschappelijke behoeften en de hieruit voortvloeiende sturingsopgave in de ruimtelijke ontwikkelingspraktijk. En hoewel met één verdiepend gesprek nog lang niet helder is wat een nieuw kabinet dan te doen staat, kwamen het gezelschap met betrekking tot grofweg tot de volgende opties (3):

1. Een Rijksontwikkelfonds (ROF) dat primair fungeert als financieringspartner, waardoor bij complexe en langjarige opgaven een stabiele kracht aan tafel komt die voor zekerheden maar (vanuit haar expertise) ook voor scherpte zorgt bij publieke en private partners;
2. Een Rijksontwikkel dienst (ROD) die ervoor zorgt dat sectorale potten en beleidsinzet vanuit het Rijk gecoördineerd in de regio landt, waarbij – indien nodig – prioriteiten kunnen worden gesteld of knopen worden doorgehak;
3. Een Rijksprojectbureau (RPB) dat op basis van kennis en expertise, al dan niet in samenspraak met decentrale overheden en private en maatschappelijke partners, de inhoudelijke regie neemt over complexe grootschalige gebiedsontwikkelingen.

Het sturen op een samenspel tussen gemeente, regio, provincie en Rijk zal cruciaal zijn

Uiteraard zijn er combinaties denkbaar en blijven nog veel vragen open, zoals hoeveel geld er beschikbaar komt en hoe een nieuwe minister voor de leefomgeving de departementen kan verleiden (of dwingen) hun inzet in samenhang te bezien. Het sturen op een samenspel tussen gemeente, regio, provincie en Rijk zal hoe dan ook cruciaal zijn, evenals het zo effectief mogelijk inzetten van schaarse expertise.

## Open gesprek voortzetten

Uit de expertsessie van 10 december 2020 bleek dat het gesprek over Rijksregie open gevoerd kan worden. De verschillende overheden, maatschappelijke organisaties en private partners met wie het straks zal moeten gebeuren zijn bereid kennis, ervaring en argumenten te wisselen met een nieuw kabinet. En daaruit volgt misschien nog wel de belangrijkste oproep van de deelnemers over een Rijksontwikkelbedrijf: roep niet vanuit politieke motieven een nieuw instituut in het leven wat daadkrachtig oogt, maar feitelijk in *splendid isolation* tot stand komt en daardoor in het veld weinig draagvlak kent. Gebiedsontwikkeld Nederland ziet de noodzaak voor Rijksregie, richting en realisatie; een vruchtbare basis om samen het wat en hoe verder te concretiseren. De Leerstoel Gebiedsontwikkeling biedt hiervoor graag een kennisgedreven podium.

### Eindnoten:

- (1) Zo loopt er onder meer een zogeheten IBO (Interdepartementaal beleidsonderzoek) naar de governance rondom de ruimtelijke inrichting en is er een studiegroep ruimtelijk inrichting ingesteld op verzoek van de Tweede Kamer ([motie Harbers/Moorlag \(pdf\)](#))
- (2) Ter illustratie hiervan een recent bericht in [Stadszaken](#)
- (3) Gebaseerd op de samenvatting van René Buck aan het einde van de expertsessie, waarvoor dank.

De presentatie van de stichting Kennis Gebiedsontwikkeling en de Leerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft over het Rijksontwikkelingsbedrijf kunt u [hier downloaden \(pdf\)](#)

Cover: 'Landschap windmolens' door Niels Bosman (bron: [Unsplash](#))

### Verder lezen:

- [15 sep 2020 Rijk wil weer regie nemen in ruimtelijke ordening Uitgelicht](#)
- [15 jan 2021 Gebiedsontwikkeling is terug van nooit weggeweest Uitgelicht](#)
- [2 jul 2020 Co Verdaas en Friso de Zeeuw over ruimtelijke opgaven: "Krachtenbundeling, dat is de truc" Uitgelicht](#)
- [23 aug 2021 Nationale grondbank moet het Rijk meer macht geven in de strijd om de ruimte](#)
- [1 apr 2021 Pamflet: Van ambities naar uitvoering in het fysieke domein Uitgelicht](#)
- [25 mrt 2021 Maak van de NOVI-Uitvoeringsagenda een levende leeromgeving](#)

### Auteurs



[Co Verdaas](#)

Hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft, Dijkgraaf waterschap Rivierenland, oud-gedeputeerde Gelderland



[Tom Daamen](#)

Directeur SKG, Associate Professor Urban Development Management TU Delft



[Arthur Verwayen](#)

Onderzoeker TU Delft - Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling | Leerstoel Gebiedsontwikkeling



[Simon van Zoest](#)

Onderzoeker bij SKG TU Delft